DAS BRITISCHE WELTREICH ALS VÖLKERRECHTLICHE ORGANISATION

INAUGURAL-DISSERTATION

DR. JUR. RICHARD KEMPE
REFERENDAR AUS NÜRNBERG

30:18

DAS BRITISCHE WELTREICH ALS VÖLKERRECHTLICHE ORGANISATION

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DER JURISTISCHEN DOKTORWÜRDE

EINER HOHEN JURISTISCHEN FAKULTÄT DER

FRIEDRICH-ALEXANDER-UNIVERSITAET

IN ERLANGEN

VORGELEGT VON

RICHARD KEMPE

REFERENDAR AUS NÜRNBERG

APPROBIERT AM 11. MAI 1929

REFERENT:

UNIVERSITÄTSPROFESSOR DR. AUGUST KÖHLER

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MEINEN LIEBEN ELTERN

IN DANKBARKEIT

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Historische Grundlagen und Problemstellung 1

II. Rechtliche Grundlagen: Die Bedeutung der Konventionalregeln im englischen Staatsrecht 12

III. Beschränkte innere Autonomie bei äusserer Abhängigkeit

1. Verfassungsrechtliche Beschränkungen der Autonomie
   a) Vorübergehende Beschränkungen 19
   b) Dauernde Beschränkungen: Die Appellationshoheit 21
2. Das Recht einer eigenen Handelspolitik
   a) Zollpolitik 26
   b) Der selbständige Abschluss von Handelsverträgen . 28
3. Das Recht zur Aussenpolitik
   a) Der selbständige Abschluss von politischen Verträgen 32
   b) Mithilfe zur Reichsverteidigung 34
4. Bürgerrecht und Naturalisation 38
5. Die Durchführung der Zusammenarbeit im Empire: Die Reichskonferenz 41

IV. Das Reich als Staatengruppe

1. Die aktive Teilnahme der Dominien am Weltkrieg und ihre Konsequenzen 47
2. Die rechtliche Konstruktion der Staatengruppe 50
3. Reichskriegskonferenz und Reichskriegskabinett . . . 53
4. Die Dominien und der Versailler Vertrag
   a) Vertretung auf der Pariser Friedenskonferenz . . 57
   b) Die Unterzeichnung und Ratifizierung des Vertrages durch die Dominien 59
   c) Der Eintritt in den Völkerbund 61
5. Diplomatische Vertretung der Dominien 64
6. Das Ende des Gruppenzusammenschlusses
   a) Die Enttäuschung von 1921 65
   b) Die politische Unmöglichkeit der Staatengruppe . . 67

V. Der Weg zum unabhängigen Staat

1. Die Gründung des Irischen Freistaats und die Frage des Vertragsabschlusses 71
2. Die heutige Rechtseinheit des Reiches 75
3. Die Regelung des Vertragsrechts 77
4. Die Reichsverteidigung 85
5. Diplomatische Beziehungen der Dominien zum Ausland 86
6. Die Stellung der Dominien im Völkerbund
   a) Rechte und Pflichten 88
   b) Die Dominien als Mandatarmächte 92

Zusammenfassung 93

Literaturverzeichnis 96

I.

Historische Grundlagen und Problemstellung.

Eine Untersuchung der heutigen Struktur des britischen Reiches zeigt allerorten wichtige und interessante Parallelen zu seiner Vergangenheit. Dieselben Dominien, die heute als selbständige Völkerrechtssubjekte der Staatengemeinschaft angehören, waren noch vor zwei Menschenaltern rechtlich und politisch Kolonien des Vereinigten Königreichs. Ihnen steht jetzt eine Anzahl solcher Dependenzen gegenüber, die sich erst zu Dominien entwickeln werden und sich gegenwärtig mit Problemen auseinandersetzen, deren Lösung für Kanada oder Australien schon vor mehreren Jahrzehnten eine Lebensfrage war. Die Untersuchung soll auf die höher entwickelten Teile des Reiches beschränkt werden und eine genaue Abgrenzung der beiden Kategorien ist deshalb notwendig.

Man unterscheidet im britischen Reich Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika, Neufundland und Irland als unabhängige Dominien. Die Bezeichnung „Dominion" hat dabei keineswegs eine bestimmte rechtlich umschriebene Bedeutung. Der Ausdruck diente zunächst nur zur Unterscheidung derjenigen Kolonien, denen man Selbstregierung gegeben hatte und die zu gröseren, förderativ gegliederten Gemeinwesen zusammengefasst waren. Ein Gesetz vom Jahre 1889 kennt noch keinen Unterschied zwischen Dominion und Kolonie.[1]) Dominion ist für dies Gesetz eine rein formale Bezeichnung, die keine bestehenden Rechtsverhältnisse zum Ausdruck bringt. Die offizielle Anerkennung ist eigentlich ein Kompromiss zwischen zwei extremen Ansichten

[1]) Interpretation Act 52 u. 53 Vict. c. 63 s. 18.

gelegentlich der Gründung der kanadischen Föderation. Während damals die Beamten des englischen Kolonialamts die Beibehaltung der Bezeichnung „Kolonie" für unbedingt notwendig erklärten, wollte man in Kanada die entstehende Föderation „Kingdom of Canada"[1]) nennen, was den Eindruck erweckt hätte, Kanada sei mit England nur durch Personalunion verbunden. Zwischen beiden Forderungen vermittelte die Bezeichnung „Dominion". Ihre heutige Ausdehnung erhielt sie auf der Reichskonferenz von 1907, wo die Premierminister darauf bestanden, den Ausdruck „Kolonie" fallen zu lassen, der zu sehr an die ehemalige vollkommene Abhängigkeit erinnerte.[2])

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts begann in der britischen Kolonialpolitk eine neue Epoche, die für die Zukunft von höchster Wichtigkeit werden sollte. Damals entschloss man sich, in gewissen Kolonien, die bereits eine grosse Anzahl weisser, britischer Bevölkerung aufwiesen, eine Art von „verantwortlicher Selbstregierung" (responsible government) einzuführen. Diese Entwicklung setzte ein mit der Veröffentlichung des in der Geschichte der Kolonialpolitik grundlegenden Berichts Lord Durhams, der 1838 nach Kanada entsandt worden war, um die Gründe einer vor kurzem niedergeschlagenen Revolte zu untersuchen und der darin wichtige Vorschläge zur Besserung der Verhältnisse machte. Er empfahl als erster eine lokale Selbstregierung durch wählbare Körperschaften. Diese koloniale Legislative sollte dann die Verantwortung für die Akte der lokalen Exekutive übernehmen.[3]) Dabei trennte er scharf zwischen Angelegenheiten von Reichs- und von Lokalinteresse; während Fragen von interner Bedeutung vollkommen der Selbstregierung der Kolonie überlassen werden sollten, behielten sich die massgebenden Stellen in England die Kontrolle über alle Materien vor, die von grösserer politischer Tragweite waren. Die Anwendung der von Durham ausgearbeiteten Prinzipien wurde in den folgenden Jahrzehnten allgemein und erfolgte von Fall zu Fall, wenn man die Kolonien dazu für fähig hielt.

Aber es wurde bald offenkundig, dass man dabei nicht

[1]) Ewart, Kingdom Papers Bd. II S. 382.

[2]) s. Hall, British Commonwealth of Nations, S. 115.

[3]) Egerton: A short history of British Colonial Policy, S. 304.

stehen bleiben könne. Die Kolonien entwickelten sich mit größerer Schnelligkeit, als man je voraussehen konnte und namentlich in Kanada, das in seiner staatsrechtlichen Entwicklung von jeher den anderen Teilen des Reiches den Weg gewiesen hat, wurde eine Aenderung dringend nötig. Die Einführung von „responsible government" hatte 1840 die beiden bedeutendsten Provinzen, Ober- und Unterkanada, vereinigt. Diese von Durham empfohlene Massregel erwies sich als unklug, da die fast rein französische Bevölkerung Unterkanadas in ständigem Konflikt mit ihren Landsleuten englischer Abstammung lebte. Dazu wussten die leitenden Staatsmänner in allen kanadischen Provinzen sehr wohl, dass sie vereinzelt vor den damals sehr gefürchteten Annexionsgelüsten der Vereinigten Staaten niemals sicher wären. Dies alles führte zu dem Wunsch nach föderativem Zusammenschluss der Provinzen, der auch dem englischen Interesse durchaus entsprach.[1])

Die Föderation der kanadischen Provinzen unter der Bezeichnung Dominion of Canada erfolgte durch ein Reichsgesetz des Parlaments in Westminster, den British North America Act von 1867.[2]) Diese Tatsache ist noch heute für die verfassungsrechtliche Stellung Kanadas von grosser Bedeutung. Denn damit beruht die kanadische Verfassung nicht auf der Gesetzgebungsgewalt des kanadischen Volkes, sondern auf einem Akt des souveränen englischen Parlaments, das den hauptsächlich von Kanadiern ausgearbeiteten und vom Kolonialamt gebilligten Entwurf zum Gesetz erhob.

Dem neu geschaffenen Dominion wurde in dieser Verfassung die Möglichkeit gegeben, noch weitere englische Kolonien auf dem nordamerikanischen Kontinent sich anzugliedern, was in der Folgezeit auch geschah.[3]) Die Verfassung ist mehr von der englischen parlamentarischen Tradition beeinflusst, als von dem Vorbild der Vereinigten Staaten. Ein Unterschied lässt sich nur in der Stellung des Generalgouverneurs bemerken, der nicht

---

[1]) Imperial defence no less than the material interests of Canada required federation. Egerton, Hist. of Br. Col. Policy, S. 369.

[2]) 30 u. 31 Vict. c. 3.

[3]) Es erfolgte die Angliederung des Territoriums der Hudson-Bay-Company, Britisch Kolumbiens und des Nordwestterritoriums.

ganz seinem Vorbild in der englischen Verfassung, dem König, entspricht. Seine Befugnisse gingen weiter als die der englischen Krone. Er hatte weitgehende Möglichkeit der Gesetzeskontrolle und man wollte dadurch eine Autorität setzen, die über die Befolgung der Gesetze zu wachen hatte. Freilich musste der Gouverneur im Laufe der Jahre von seinen Befugnissen weite Zugeständnisse an die Regierung des Dominions machen. Deshalb erfolgte auch seine Ernennung nach wie vor durch die Reichsregierung. Diese Praxis bewährte sich auch sehr lange, weil dabei unparteiische Persönlichkeiten auf diesen Posten berufen wurden. Er kann auf Rat seines Ministeriums (in englischer Terminologie „The Governor General in Council") die Gouverneure der einzelnen Provinzen (Lieutenant-Governors) ernennen, die selbst aber vom Dominion besoldet und nach Willen des Dominions im Dienst bleiben.

Die kanadische Verfassung gibt dem Dominion weitgehende Gesetzgebungsgewalt. Ihm unterstehen alle Materien, die nicht ausdrücklich den Provinzen vorbehalten sind.[1]) Diesen bleibt die freie Ausübung ihrer lokalen Gesetzgebung, sie können sogar ihre eigene Verfassung nach Gutdünken abändern. Doch sind sie dabei soweit beschränkt, dass die bestehenden Rechte des Lieutenant-Governor nicht beeinträchtigt werden dürfen. Ferner kann sich die Dominion-Gesetzgebung auch da über die Provinzen erstrecken, wo sie erforderlich ist, um einen das Dominion bindenden Staatsvertrag in Wirksamkeit zu setzen.

Die damalige Situation macht es verständlich, dass trotz der durch die Existenz einer grossen französisch sprechenden Minderheit bedingten inneren Widerstände zum Schluss eine Föderation ins Leben trat: die lange Grenze zu den Vereinigten Staaten, wo damals der Einstrom der weissen Einwanderer nach dem Westen einsetzte, bot eine ständige Gefahr für die einzelnen Provinzen; ferner hoffte man als föderiertes Land die Erschließung der westlichen Gebiete, wozu man auch den gemeinsamen

[1]) Die genaue Aufzählung siehe bei Keith, Constitution, Administration and Laws of the Empire, S. 226/27. Meist sind es Sachen von rein provinzialem oder lokalem Belang. Auch das Besteuerungsrecht steht den Provinzen nur in beschränktem Masse zu; daher gewährt das Dominion Unterstützungssummen.

Bau der pazifischen Eisenbahn rechnete, leichter durchführen zu können.

Ganz anders lagen die Möglichkeiten für einen Zusammenschluss der australischen Kolonien.[1]) Man hatte „responsible government" schon frühzeitig dort eingeführt.[2]) Im Gegensatz zu Kanada ist die Bevölkerung rein britischen Ursprungs und es fehlte jede Bedrohung von aussen. In den verschiedenen Teilen des grossen Gebietes konnten sich getrennt voneinander mehrere Gemeinwesen bilden, denen der innere Zusammenhang durch diese individuelle Entwicklung fehlte. So befanden sich die australischen Kolonien um die Mitte des 19. Jahrhunderts in starker gegenseitiger Rivalität und Spannung.[3]) Die Versuche britischer Staatsmänner, auch hier nach kanadischem Muster einen Zusammenschluss zu bewirken, schlugen fehl. Die ausgesprochen partikularistische Tendenz nahm erst ab, als die Probleme der Aussenwelt auch Australien zu berühren begannen. Frankreich und Deutschland erschienen im Stillen Ozean, Japans Bedeutung nahm zu und die chinesische Einwanderung wurde für alle pazifischen Randstaaten mit weisser Bevölkerung eine wichtige Frage. So kam es erst 1883 zur Bildung eines Bundesrats (Federal Council), der aber noch keinen grossen Fortschritt bedeutete. Die treibende Kraft zur schliesslichen Föderation waren letzten Endes diese und wirtschaftliche Gründe, Vorzüge eines einheitlichen Zollsystems u. a.[4])

Entsprechend den anders gearteten Umständen, die zum Zusammenschluss führten, ist auch die australische Verfassung von der Kanadas ganz erheblich verschieden.[5]) Es galt hier nicht einem mächtigen Nachbarn eine möglichst zentrale und effektive

---

[1]) Vgl. Hall, Br. Com. of Nations, S. 85.

[2]) Neu-Südwales und das von ihm abgesplitterte Victoria und Südaustralien hatten 1855 responsible government erhalten, Queensland erhielt es 1859 zugleich mit seiner Abtrennung von Neu-Südwales, Westaustralien 1890.

[3]) Round Table, Sept. 1927, S. 816.

[4]) Für ein Beispiel der etwas übertriebenen australischen Auffassung siehe Quick und Garran: Annotated Constitution of the Commonwealth of Australia, S. 225.

[5]) Ueber den Unterschied im Aufbau der beiden Dominien siehe H. B. George, Hist. Geography of the British Empire, S. 143.

Organisation gegenüberzustellen, sondern eine Reihe von Gemeinwesen, deren Entwicklung ganz verschiedene Wege gegangen war, fanden sich in der Form eines Bundes mit der Bezeichnung „Commonwealth" zusammen. Die Bundesverfassung gibt auch den australischen „Staaten" mehr Selbständigkeit, als die kanadischen Provinzen geniessen. Dem ist dadurch Ausdruck verliehen, dass in Australien auch die Gouverneure der Staaten vom König eingesetzt werden und dem Bund oder dem Generalgouverneur in keiner Hinsicht untergeordnet sind. Im Verhältnis der Staaten zum Commonwealth besteht die Kompetenzvermutung nicht zugunsten des Bundes, wie in Kanada, sondern der Staaten. Die Materien, in denen das Commonwealth ausschliesslich zuständig ist, sind in der Verfassung einzeln aufgezählt. Von Interesse ist die Gesetzgebungsgewalt über Naturalisation, Ein- und Auswanderung, da gerade dies gegenwärtig Probleme von grösster Wichtigkeit für Australien sind. Ferner die Regelung der Beziehungen des Commonwealth insbesondere zu den Inseln des Stillen Ozeans, worunter heute auch die Uebernahme der Mandatsrechte und -pflichten fällt. Dabei hat das Commonwealth aber nicht ohne weiteres das Recht, wie die Regierung Kanadas, das Commonwealth bindende Staatsverträge durch eigene Gesetzgebung durchzuführen, wenn es dabei in die Sphäre der Staaten eingreifen müsste. Doch sieht die Verfassung die Möglichkeit vor, dass die Staaten bisher ihnen unterstehende Materien der Gesetzgebungsgewalt des Commonwealth übertragen. In der Praxis sind allerdings zahlreiche Versuche, die Kompetenz des Commonwealth auszudehnen, namentlich auf die Industrie- und Monopolgesetzgebung, fast alle im Referendum gescheitert.[1]) Die formelle Gleichberechtigung der Staaten zeigt sich auch darin, dass alle die gleiche Anzahl Sitze im Senat des Commonwealth haben, ohne Rücksicht auf ihre Bevölkerungszahl.[2])

Südafrika, das dritte grosse Dominion, hatte eine durchaus verschiedene Entwicklung, bis es im Jahre 1909 zum Zusammen-

[1]) Hall a. a. O. S. 221.

[2]) Als Vorbild diente dabei die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika, eine der zahlreichen Parallelen im Aufbau dieser beiden Bundesstaaten.

schluss der südafrikanischen Union kam. Allerdings entstand schon wenige Jahre nach der Gründung des Dominions Kanada eine Strömung für die Zusammenfassung der südafrikanischen Kolonien Kapland und Natal unter möglicher Angliederung der freien Burenrepubliken. Die Bestrebungen waren aber schon 1876 endgültig gescheitert, hauptsächlich wegen der unklugen Taktik des englischen Staatssekretärs für die Kolonien, Lord Carnarvon.

Als nach dem Ende des Burenkrieges beide Republiken zu englischen Kolonien wurden,[1]) konnte man eine Föderation von Provinzen nach kanadischem und australischem Vorbild eher erwägen. Wirklich erfolgten die ersten Schritte überraschend frühzeitig: 1903 tagte eine Konferenz von Vertretern der verschiedenen südafrikanischen Kolonien, um gemeinsames Vorgehen bei Steuer- und Zollfragen zu beraten. Ein offizieller Bericht über die Möglichkeiten einer Föderation,[2]) von Lord Selborne 1907 verfasst, führte auf dieser Linie weiter und 1908 begannen die Beratungen über die Schaffung einer südafrikanischen Union, die im folgenden Jahre ins Leben trat.[3])

Bei der Redaktion der südafrikanischen Verfassung konnte man sich die Erfahrungen Kanadas und Australiens zunutze machen. In diesen beiden Fällen wie auch bei der Verfassung der Vereinigten Staaten hatte es sich als sehr schädlich erwiesen. die Kompetenz von Provinzen und Föderation zu genau zu umschreiben. Dem suchte man hier von vornherein abzuhelfen, indem man die Verfassung so elastisch wie möglich gestaltete.

Der vom König ernannte Generalgouverneur kann auf Rat der Minister einen Administrator für jede Provinz ernennen, der dort mit einem beratenden Komitee von vier Mitgliedern die Exekutivgewalt innehat. Die Autorität dieses sogenannten Exekutivkomitees (Executive Committee) erstreckt sich über alle Materien, die der Gesetzgebungsgewalt des betreffenden Provinzialrats (provincial council) vorbehalten sind. Die Provinzial-

---

[1]) Beiden Kolonien wurde 1906 (Transvaal) und 1907 (Oranjefluss-Kolonie) responsible government zugestanden. Keith, Const., S. 207.

[2]) Cd. 3564.

[3]) Die Verfassung trat in Kraft durch Reichsgesetz, den Union of South Africa Act 9 Edw. VII c. 9.

kompetenz ist in Südafrika enger als im vorhergehenden Falle Australiens. Sie erstreckt sich allgemein auf alle Angelegenheiten, die nach Ansicht der Unionsregierung lokaler oder privater Natur in der Provinz sind. Im Laufe der Zeit, besonders von 1913 bis 1921 wurde allerdings die Zuständigkeit der Provinzen namentlich für Verwaltungsgesetzgebung stark erweitert.

Die Gesetzgebung der Provinzen bedarf jedoch zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des „Governor-General in Council" innerhalb eines Jahres. Durch diese Bestimmung bekommt natürlich die Regierung der Union die Möglichkeit der Gesetzgebungskontrolle. Diese Einschränkung ist wichtig, da sie nicht nur eine Formalität ist, sondern ein wirksames Mittel der Zentralregierung, für einheitliche Gesetzgebung in Eingeborenenfragen zu sorgen. Namentlich die stark umkämpften Einwanderungseinschränkungen gegenüber Indern können so vom Generalgouverneur kontrolliert werden. Dem dient auch das Prinzip, dass Unionsrecht das Recht der Provinzen bricht. Finanziell ist die Union verpflichtet, den Provinzen Zuschüsse zu leisten, wo die ihnen verbliebenen Steuern nicht genügend Einnahmen bringen.

Der Generalgouverneur der Union ist gleichzeitig Oberkommissar der Reichsregierung für die hauptsächlich von Eingeborenen bewohnten Gebiete Bechuanaland und Swaziland. Eine mögliche spätere Angliederung benachbarter Gebiete ist in der Verfassung vorgesehen.[1])

Es war notwendig, die geschichtliche Entwicklung dieser drei grossen Dominien und ihren staatsrechtlichen Aufbau etwas eingehender zu betrachten, da aus ihrer Stellung im Weltreich sich die Probleme ergeben, die der eigentliche Gegenstand der Untersuchung werden sollen. Dabei war es weniger wichtig, der Entwicklung Neuseelands und Neufundlands Rechnung zu tragen. Neuseeland hatte dank seiner geringen Ausdehnung und Bevölkerungszahl sowie seiner ungestörten Entwicklung keine Schwierigkeiten, ein einheitlich verwaltetes Gebiet zu werden und so vollzog sich sein Zusammenschluss schon 1852 durch

[1]) Eine Angliederung von Südrhodesien misslang 1922, nachdem vorher schon der Plan, ein mittelafrikanisches Dominion zu gründen, gescheitert war.

Reichsgesetz.[1]) Aber es steht sonst in allen Angelegenheiten den anderen Dominien gleich und wird auch stets von der Reichsregierung als gleichwertig behandelt.

Anders ist es mit Neufundland. Obwohl es Dominion ist, Selbstregierung hat und Mitglied der Reichskonferenz ist, hat es doch nie selbst gewünscht, seine eigenen internationalen Beziehungen zu kontrollieren.[2]) Somit muss es von vornherein bei der Untersuchung über die völkerrechtliche Stellung der Dominien ausfallen. Wegen seiner besonderen Stellung ist es auch nicht wie die anderen Dominien Mitglied des Völkerbundes und im Bericht der Reichskonferenz 1926 wird es nicht unter den Dominien genannt, die zur Unterzeichnung eines Vertrags des ganzen Empire berechtigt sind. Der stets wachsende wirtschaftliche Einfluss der Vereinigten Staaten hat gelegentlich den Plan eines Anschlusses an Kanada zur Erörterung gebracht.

Wesentlich ist natürlich für diese Untersuchung die Stellung des Irischen Freistaats (Saorstat Eireann), der vor einigen Jahren durch Reichsgesetz eine Verfassung und die Anerkennung seiner Selbständigkeit als Dominion erhalten hat.[3]) Diese ganze Entwicklung ist aber noch verhältnismässig jung und wenn der Irische Freistaat auch heute staatsrechtlich dem Dominion Kanada gleichgestellt ist, nimmt er doch politisch eine andere Stellung ein als die grossen Dominien. Zu erklären ist dies dadurch, dass eben Irland aus geographischen und historischen Gründen fest mit England und dessen Interessen verknüpft ist. Dagegen ist es zweifellos das Dominion mit dem stärksten Willen zur politischen Unabhängigkeit.

Die äusseren Anzeichen der heutigen grossen Bedeutung der Dominien sind verschieden: Als wichtigstes Mittel, ihre Ansprüche denen des Empire gegenüber geltend zu machen, hat sich die Reichskonferenz erwiesen, der auch im folgenden eingehende Betrachtung zu schenken ist. Sie ist heute die einzige Organisation, in der die 65—70 Millionen Weisse, die das eigentliche British Commonwealth of Nations ausmachen, in bestimm-

[1]) Egerton a. a. O. S. 316.

[2]) Keith, Journal of Comparative Legislation, 1925, S. 102.

[3]) Irish Free State Constitution Act 1922 (13 Geo V c. 1 session 2). Löwenstein, Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1925, S. 404—497.

ten Zeitabschnitten vertreten sind und die sie gemeinsam am stärksten berührenden Fragen erörtern. Das Bestehen des Empire wäre ohne sie gegenwärtig undenkbar.

Die erstaunlich schnelle Aenderung der Beziehungen zwischen Dominien und Mutterland hat vorwiegend politische und wirtschaftliche Gründe. Wirtschaftliche, da mit zunehmender Bevölkerungsziffer der Dominien die Möglichkeiten gesteigerten Exports dorthin für den englischen Erzeuger stiegen. So versuchte England solange wie möglich, die Zollpolitik der Dominien in einem ihm günstigen Sinne zu beeinflussen, obwohl es dabei nur teilweise Erfolg hatte. Politische insofern, als die über die ganze Erde verstreuten Teile des Reiches die Frage der Reichsverteidigung und der gleichmässigen Beteiligung daran zu einem der Hauptprobleme machten.

Es galt bei dieser Entwicklung zur Selbständigkeit auf Seiten Englands die dabei wirksamen Prinzipien so gut wie möglich in den Dienst der Empire-Idee zu stellen. Das im 19. Jahrhundert allgemein angenommene Nationalitätenprinzip war auch in die selbstregierenden Kolonien Englands gedrungen. Ihre Bevölkerung, durch vieles vom Mutterland getrennt, wurde sich mehr und mehr einer eigenen Nationalität bewusst, die von der englischen verschieden war und dieser gleichwertig gegenüberstehen wollte. Die ältere Nation musste sich bemühen. diese Tendenz zum Vorteil des Reiches auszuwerten und die leicht mögliche Sezession der jungen Dominien zu verhindern. Und ebenso war es ihre Aufgabe, das bei der Entwicklung des nationalen Gedankens in manchen Dominien mitspielende Prinzip von der Vorherrschaft der weissen Rasse als ihr eigenes erscheinen zu lassen, für das ein enger Anschluss ans Reich die beste Garantie böte. Hier muss eine Bewegung erwähnt werden, die es sich in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts zum Ziel setzte, die Organisation des Reiches grundlegend umzugestalten, indem man seine Teile zu einem Bundesstaat zusammenfasste.[1]) Man sah, dass die von Lord Durham aufgestellten Prinzipien sich nicht alle durchführen liessen, denn von den ursprünglich der Reichsregierung vorbehaltenen Gesetzgebungsmaterien kam eine nach der anderen in die Hände der Domi-

[1]) Hall a. a. O. S. 53 ff.

nien. Nachdem diese Idee des engeren Zusammenschlusses von zahlreichen Schriftstellern propagiert war, erfolgte 1884 die Gründung einer Liga für Reichsföderation (Imperial Federation League). Das endgültige Ziel war dabei die Vertretung der Dominien in einem „Reichsparlament", das über den schon bestehenden Parlamenten des Empire stehen sollte und dessen Mitglieder von der gesamten weissen Bevölkerung des Reichs gewählt werden sollten.[1])

Doch es war ein verspäteter Versuch. Schon waren die Dominien zu selbständig geworden, um sich jetzt freiwillig eines grossen Teils der glücklich erworbenen Freiheiten zu begeben, was ja in diesem Fall unbedingt notwendig gewesen wäre. So sahen sich die Vertreter der Föderation genötigt, immer mehr von ihren Forderungen fallen zu lassen, bis man bei einem Projekt anlangte, das bestenfalls eine lockere „Allianz" zwischen Gleichberechtigten bedeutet hätte. Als dann endlich die Liga von blossen Vorschlägen zur Aufstellung fest umrissener Forderungen kam, stiess sie auf unüberwindlichen Widerstand im Mutterland und in den Kolonien und verfiel schliesslich 1893 der Auflösung.[1]) Es wird später noch zu zeigen sein, wie man in den folgenden Jahrzehnten beim weiteren Versuch, dem britischen Weltreich eine feste völkerrechtliche Gestalt zu geben, auf diese Bundesstaatsidee zurückkam und eine neue Bewegung die damals lebendigen Ideen ihrerseits wieder aufgriff und für ihre Ziele verwertete.

Die Ursache dieses Misserfolgs war nicht allein die zu grosse Eigenliebe der Dominien, die nicht aus der einmal gewonnenen Position zurückgehen wollten. Es war vielmehr schon der Gedanke falsch, die so überaus komplizierte Organisation des britischen Reiches in eine feste Form giessen zu wollen. Andrerseits gebot das Aufstreben der Dominien mehr und mehr, ihren sich ausdehnenden Beziehungen zu den anderen Staaten den Hintergrund einer fest umrissenen Stellung im Völkerrecht zu geben. Dabei ist die heutige Lösung nicht die erste, die man versuchte. Man wird im folgenden sehen, wie dem gegenwärtigen Versuch schon zwei andere vorangegangen sind, die in sich abgeschlos-

[1]) Keith, Responsible Government in the Dominions, S. 1160.
[2]) Hattersby: The Colonies and Imperial Federation, S. 62.

sene Entwicklungsstufen darstellen, und wie dabei eine die unentbehrliche Voraussetzung für die andere war. Doch bevor man sich diesen Fragen zuwendet, ist es notwendig, einige grundlegende Prinzipien des englischen Staatsrechts kurz klarzulegen, ohne die ein wirkliches Verständnis der Rechtsbeziehungen zwischen Dominien und Mutterland unmöglich wäre.

II.

Rechtliche Grundlagen: Die Bedeutung der Konventionalregeln im englischen Staatsrecht.

Das englische Verfassungsrecht unterscheidet sich von den Verfassungen des Kontinents durch seine eigenartige Zusammensetzung; während die Norm in kontinentalen Staaten ist, dass das Recht die elementare Grundlage des Verfassungslebens ist, setzt dies sich in England aus zwei durchaus verschiedenen Elementen zusammen: aus dem gesetzlichen Verfassungsrecht und den Konventionalregeln.

Wenn man in England den kontinentalen Staatsrechtsverhältnissen entsprechend das heute geltende Verfassungsrecht auf Grund der gesetzlich niedergelegten Normen untersuchen wollte, so würde man ein durchaus schiefes Bild der tatsächlichen Lage gewinnen. Man müsste dann behaupten, dass z. B. der König noch die Möglichkeit hätte, gegen ein ihm missliebiges Gesetz sein Veto einzulegen, oder dass ein Dominion eine englische Kolonie mit innerer Selbstverwaltung wäre, alles Verhältnisse, die nicht nur mit der politischen Lage, sondern auch mit dem durchaus allgemeinen Rechtsempfinden im Widerspruch ständen. Diese aussergewöhnliche Erscheinung erklärt sich durch das Bestehen der Konventionalregeln, die in ihrer Natur schwer definierbar, in verschiedenen Wechselbeziehungen zum gesetzlichen Verfassungsrecht stehen.

Innerhalb des ersten Elements englischer Verfassung, der Rechtssätze, ist abermals eine wichtige Unterscheidung zu treffen. Sie können einmal geschriebenes Recht sein, im Sinne unseres gewöhnlichen Verfassungsrechts. Dann sind sie von der Legislative oder kraft Delegation einer ihr untergeordneten Stelle er-

lassen.[1]) Weiterhin aber können sie einer wichtigen Kategorie von Rechtssätzen angehören, die im englischen Rechtsleben als Common Law bezeichnet werden. Die in der Wissenschaft allgemeine Auffassung bezeichnet es als das ursprünglich vorhandene Recht schlechthin, das auch heute noch prinzipiell das ganze Gebiet des Rechts bedeckt. Es gehört dann zur Aufgabe der Gerichte, in Prozessen aus dem allgemeinen Grundsatz des schon vorhandenen Common Law den in diesem Fall anwendbaren speziellen zu finden. Diese Aufgabe ist also eine der Auslegung schon vorhandener, aber nicht autoritativ niedergeschriebener Rechtssätze (lex non scripta), demnach eine Rechsfindung.[2]) Eben deshalb ist der manchmal im englischen Recht angewandte Ausdruck Judge-made Law nur beschränkt richtig, denn die Tätigkeit des Richters besteht nicht darin, neue Rechtssätze zu schaffen, sondern aus den vorhandenen einen speziellen zu finden. Aber auch dieser vom Gericht gefundene spezielle Rechtssatz ist bereits im Common Law enthalten, das somit die Quelle dafür bleibt.

Diese Aufgabe der Gerichte hat aber eine weitere wichtige Konsequenz: Da sie nicht nur die geschriebenen, von der Legislative gesetzten Rechtssätze zu beachten haben, sondern das Common Law für sie ebenfalls eine beachtliche, vielleicht sogar die wichtigste Rechtssatzung ist, ist nach englischer Auffassung nur das als Recht anzusehen, was bei der Urteilsfindung der Gerichte als solches beachtet wird.

Diese Betrachtung des Common Law führt zu einem anderen Unterschied, der für das englische Staatsrecht charakteristisch ist, aber nicht mit dem zwischen Verfassungsrecht und Konventionalregeln bestehenden zu verwechseln ist. Man bezeichnet manchmal fehlerhaft die Konventionalregeln als „ungeschriebenes Recht", was aber insofern falsch ist, als das Verfas-

[1]) Keith, Const., S. 8.

[2]) There is no one form of words in which it has as a whole been expressed at any time. It is common to the whole country. It is the Law of the temporal Courts, for as far back as our reports go we find judges assuming that there is a Common Law not made by any legislator.

John J. Clarke. Outlines of Central Government, London 1925, S. 93.

sungsrecht geschrieben oder ungeschrieben sein kann, je nach seinem Ursprung, die Konventionalregeln aber, selbst wenn sie in allgemein anerkannter Form schriftlich niedergelegt werden, doch niemals Recht sind. Common Law ist gültiges Recht, obgleich es nicht „geschriebenes Recht" ist. Dagegen kann z. B. die Geschäftsordnung des Parlaments, die nicht auf Recht, sondern auf Konventionalregel beruht, geschrieben oder gedruckt existieren und dies in einer Form, die allgemein als richtig anerkannt ist und tatsächlich befolgt wird: sie wird deshalb doch noch nicht zum „geschriebenen Recht".[1])

Der Einfluss der Konventionalregeln auf das Verfassungsrecht ist ein modifizierender und hat zur Folge, dass „eine Staatshandlung zwar de jure ausgeübt werden kann, de facto aber keine Möglichkeit dazu mehr besteht, oder umgekehrt de facto geschieht, obwohl de jure dazu keine Grundlage gegeben ist".[2]) Diese modifizierende Kraft äussert sich auf folgende Weise: Die Konventionalregeln können tatsächlich das geltende Recht entweder abändern oder ganz ausser Kraft setzen. Der königliche Absolutismus der Tudor und Stuart wurde fast ausschliesslich durch Konventionalregeln in den Parlamentarismus umgewandelt. Der zur Zeit der Gewährung verantwortlicher Selbstregierung zweifellos bestehende Grundsatz, dass die Gesetzgebungsgewalt des Parlaments in Westminster auch in den inneren Angelegenheiten einer Dependenz noch wirksam sei, wurde auf dieselbe Weise ganz bedeutend abgeändert.[3])

Es liegt nahe, an den unserem Staatsrecht bekannten Begriff des Gewohnheitsrechts zu denken, das ja auch diesen Einfluss auf das gesetzte Recht haben kann. Aber die Konventionalregeln unterscheiden sich vom echten Gewohnheitsrecht namentlich durch die Entstehung. Diese ist beim Gewohnheitsrecht eine gleichmässige. allgemeine Uebung, die von der Ueberzeugung getragen ist, Rechtsübung zu sein und sich über eine bestimmte Zeit erstreckt, deren genaue Dauer Tatfrage ist.

---

[1]) A. V. Dicey: Law of the Constitution, 1924, S. 27.

[2]) Baker: The present Juridicial Status of the British Oversea Dominions. Vorlesung an der Akademie für Internationales Recht im Haag, August 1927.

[3]) Keith, Const., S. 5.

Nun kann zwar dieser Vorgang auch Konventionalregeln entstehen lassen, aber er ist nicht der einzige.[1]) Ihre Quelle ist der politische Brauch, der wiederum auf verschiedenen Erwägungen von Zweckmässigkeit basiert und letztlich sich wieder an bestehendes Recht anlehnt. So kann eine formlose Abmachung von Staatsmännern der Dominien und Englands die Quelle einer Konventionalregel sein. Ja, es kann ein einziger Präzedenzfall durchaus für ihre Entstehung genügen, obwohl er niemals Gewohnheitsrecht schaffen könnte. Da die Legislative nie dabei mitwirken kann, aber die Konventionalregeln auch nicht dem Common Law angehören, können sie von den Gerichtshöfen nicht beachtet werden. Wenn in einer bestimmten Materie die Gerichte auf Grund von Regeln des Rechts angegangen werden können, so wird dadurch die Entstehung einer Konventionalregel unmöglich.

Es wird später die Aufgabe sein zu zeigen, wie in der Entwicklung die Präzedenzfälle zur Entstehung von überaus wichtigen Konventionalregeln führten. Hier soll nur ein Beispiel ausführlicher dargestellt werden, das ein äusserst wichtiger Fall dieser Art ist und vielleicht in absehbarer Zeit zur Bildung einer Konventionalregel führt: Der Gerichtsausschuss des Geheimen Rates (Judicial Comittee of the Privy Council) ist derzeit die höchste Berufungsinstanz für die britischen Dominien und hat somit die letzte Entscheidung über die Auslegung des englisch-irischen Vertrages, der die Grundlage der irischen Verfassung ist.[2]) Irland hatte sich bei jeder Gelegenheit gegen diese offenbare Zurücksetzung gewandt, ohne bis jetzt eine Aenderung dieses Rechtszustandes erreichen zu können. Der Gerichtsausschuss hatte im Mai 1927 eine Entscheidung über die Auslegung von Artikel 10 des anglo-irischen Vertrages gefällt, die der irischen Regierung die Verpflichtung zu bestimmten Zahlungen auferlegte.[3]) Diese Entscheidung war am 23. Februar 1928 Gegenstand einer Erklärung des irischen Finanzministers. Er wandte sich dagegen, dass Irland durch die vom Gerichtsausschuss ausgedrückte Ansicht (opinion) irgendwelche Verpflichtungen auf-

[1]) Heck, Der Aufbau des britischen Reiches, S. 13 Anm. 2.

[2]) Siehe S. 70.

[3]) Wigg, Cochrane v. the Attorney General, 1927.

erlegt seien und kündigte ein Gesetz an, das die Einstellung dieser Zahlungen legalisieren sollte.[1]) Die Diskussion im englischen Parlament zeigte deutlich die Tragweite dieser Erklärung. Eine konservative Interpellation wies am 23. Februar 1928 darauf hin, dass damit die Frage berührt sei, inwieweit die unwiderruflichen Entscheidungen des Gerichtsausschusses für die Dominien überhaupt verbindlich seien. Die Handlung der irischen Regierung stand somit im Widerspruch zur gegenwärtigen Rechtslage.[2])

Es ist bezeichnend, dass die englische Regierung hier nicht den Rechtsstandpunkt einnahm, sondern dass der Verhandlungsweg beschritten wurde und man sich unter teilweiser Anerkennung des irischen Standpunkts verglich. Damit setzte man sich über die erfolgte Nichtbeachtung einer rechtsgültigen Entscheidung der obersten Instanz hinweg. Diese Tatsache kann die wichtigsten Konsequenzen haben. Man kann es als gewiss ansehen, dass die irische Regierung in zukünftigen ähnlichen Fällen sich auf diesen Präzedenzfall berufen und die Entstehung einer Konventionalregel zu ihren Gunsten behaupten wird. Gerade durch diesen Fall wird die Gültigkeit des Satzes: „Die Möglichkeit eines Anrufens der Gerichte hindert die Entstehung einer Konventionalregel" stark beeinträchtigt. Die Tatsache, dass man in Irland die Entscheidung des Gerichtsausschusses als eine unverbindliche „Ansicht" behandelt. kann die Wechselbeziehungen zwischen Verfassungsrecht und Konventionalregeln unter Umständen verändern.

Bei alledem bleibt eine wichtige Frage noch unbeantwortet: Worin liegt die verbindliche Kraft einer Konventionalregel und welche Sanktionen bestehen dafür? Merkwürdigerweise sind die Konventionalregeln nicht allgemein verbindlich wie die Rechtsnormen. Dabei sind die verschiedensten Abstufungen denkbar. Der extreme Fall wäre eine Konventionalregel. die ebenso strikt befolgt würde wie ein Gesetz. Dazu gehört namentlich die Bestimmung, dass das Parlament jährlich wenigstens einmal einberufen werden muss, die nicht zu den Normen des englischen

[1]) Times, 24. Februar 1928.
[2]) Round Table 1928, S. 594 f.

Verfassungsrechts gehört.[1]) Eine Uebertretung dieser Regel kommt nie vor, ihre bindende Kraft unterscheidet sich in nichts von der eines Rechtssatzes. Schwächer wird diese Kraft bei Regeln, die mehr ein allgemeiner Gebrauch sind und hauptsächlich aus Zweckmässigkeitsgründen befolgt werden. Das Hauptbeispiel dieser ist die kanadische Praxis, dass bei der Bildung des Kabinetts unbedingt die franko-kanadische Provinz Quebec durch mindestens einen Minister vertreten sein muss. Würde man es unterlassen, so wäre das sehr unklug, doch ist die Konventionalregel nicht so streng, dass man grundsätzlich ihre genaue Befolgung erwartet. Eine aufmerksame Durchsicht der Parlamentsprotokolle vergangener Jahrzehnte dürfte auch eine Anzahl von Handlungen aufdecken, die Verstösse gegen solche Konventionalregeln von minderer Bedeutung darstellen. Doch liesse sich das dadurch erklären, dass eine solche Uebertretung, wenn sie ohne Widerspruch erfolgte, nur beweist, dass die bisher angenommene Regel tatsächlich nicht mehr existiert, sondern eine neue an ihre Stelle trat.

Damit ist aber die Frage noch nicht gelöst, welche Sanktion hinter den strikt befolgten Konventionalregeln steht. Die Wissenschaft hat dafür verschiedene Erklärungen; die eine ist mehr psychologisch und nimmt an, diese Sanktion bestände in der dem Engländer eigenen Verehrung des Herkömmlichen und der Scheu vor dem Tadel der öffentlichen Meinung.[2]) Es fragt sich aber, ob diese Faktoren stark genug sind, um die pünktliche Befolgung dieser Regeln zu gewähren. Man dürfte wohl der von Dicey aufgestellten Theorie den Vorzug geben, die eine rein juristische Erklärung der Frage versucht.[3]) Er sagt, dass jeder, der eine bestehende Konventionalregel verletzt, und zwar unter allgemeinem Widerspruch, in den letzten Konsequenzen seiner Handlung auch mit dem bestehenden Recht in Konflikt kommt. Zum Beweise führt er die schon erwähnte Konventionalregel an, dass das Parlament mindestens jährlich einmal einberufen werden muss. Diese Regel wird strenge eingehalten. Würde aber ein Ministerium das Parlament über zwei Jahre vertagen,

[1]) Dicey a. a. O. S. 442.

[2]) Chalmers-Asquith, Outlines of Consttiutional Law, 1925, S. 10.

[3]) Dicey a. a. O. S. 441 ff. Keith, Const., S. 6.

so müsste das Ministerium, das diese Handlung duldet oder bestätigt, in der Folge ungesetzlich handeln. Denn das Heeresgesetz (Army Act), auf dem die gesamte Disziplin der Armee beruht, muss jährlich neu erlassen werden. Es würde dann seine Kraft verlieren und eine Kontrolle der Armee würde ungesetzlich sein. Es würde zu weiteren Erschütterungen der Gesetzesautorität führen, wegen deren letzten Endes das verantwortliche Ministerium sich vor dem Richter stellen müsste.[1]) Sowenig also die Einberufung des Parlaments vom Gericht erzwungen werden kann, so sehr sind die Konsequenzen eines Verstosses rechtlich erfassbar. Die Rechtswidrigkeit der Konsequenzen lässt sich dann analog auch für andere der strengen Konventionalregeln ableiten. Dadurch bestätigt sich auch die Ansicht von Keith, dass die bindende Kraft einer Konventionalregel davon abhängt. wie sehr der sie Verletzende als Folge seiner Tat rechtswidrig handelt.[2]) Dieser „Grad von Rechtswidrigkeit" kann entsprechend den Umständen stark variieren. Ein Beispiel der politischen Geschichte der letzten Jahre lässt dies deutlich erkennen. Als 1922 die Entwicklung zu einem Krieg mit der Türkei um die Meerengen zu führen schien, sandte der englische Premier Lloyd George am 16. September an alle Regierungen in den Dominien Telegramme. in denen er um sofortige Absendung von Truppen bat. Das englische Kabinett hatte de jure die Möglichkeit, Krieg zu erklären, die entstandene Konventionalregel hätte aber eine vorhergehende Beratung mit den Dominien, die Parteien des Friedensvertrags von Sèvres waren, erfordert. Das Resultat war sehr charakteristisch: In Neuseeland und Australien wurde die Handlung kaum als Bruch einer Konventionalregel empfunden: es erfolgte ein Angebot beider Dominien, Hilfstruppen zu stellen. Kanada sah darin eine verfassungswidrige Handlung und die Regierung erbat von London genaue Information über die politische Lage, damit sie beschliessen könne, ob es geraten sei, das Parlament einzuberufen. Dies erst könne über die Absendung von Truppenkontingenten entscheiden.[3])

[1]) Dicey a. a. O. S. 443.

[2]) The binding Force of a convention depends largely on the degree of illegality in which he who violates a convention finds himself almost inevitably involved. Keith, Const., S. 6.

[3]) Keith, Responsible Government, S. 904.

Das Beispiel zeigt deutlich, wie sehr man in den Dominien, namentlich aber in Kanada, das Bestehen der Konventionalregeln betont. Die Anwendung des bestehenden Verfassungsrechtes würde sie in vollkommene Abhängigkeit vom Mutterlande bringen. Die tatsächlich erreichte Gleichberechtigung auf den meisten Gebieten kann nur durch die Existenz von Konventionalregeln bewiesen werden, die die Rechte des Mutterlandes weitgehend abgeändert haben. „Man hatte behauptet, dass der so betonte neue Status solange nicht bestehen und gesichert werden könnte, als das britische Parlament sein gesetzliches Recht behalte, seine Gesetzgebung, die den Dominien ihre Verfassungen gegeben hatte, aufzuheben oder zu ändern. Aber die Juristen in den Dominien zogen zur Entgegnung eine Trennungslinie zwischen „gesetzlich" (legal) und „verfassungsmässig" (constitutional), worunter man Präzedenzfälle verstand, die durch die Uebung bekräftigt waren. Ihrer Ansicht nach würde ein Versuch des englischen Parlaments, seine Gesetzgebungsgewalt auf solche Weise auszuüben, eine „verfassungswidrige" (unconstitutional) Handlung sein, die wegen der fehlenden Sanktion keinen Erfolg haben könne."[1])

III.

Beschränkte innere Autonomie bei äusserer Abhängigkeit.

I. Verfassungsrechtliche Beschränkungen der Autonomie.

a) Vorübergehende Beschränkungen.

Von Anfang an lag es in der Natur verantwortlicher Selbstregierung, eine „qualifizierte Art von Freiheit" zu sein.[2]) Beschränkungen des Dominions durch Vorbehaltsrechte der englischen Regierung mussten umso eher fallen, je mehr sie dem freiheitlichen Prinzip des „responsible government" zuwiderliefen. Dabei arbeiteten zwei Faktoren zusammen: Einmal die zunehmende Betonung einer eigenen Nationalität in den Dominien und dann die sehr entgegenkommende Haltung der englischen Ko-

[1]) Jebb, The Empire in Eclipse, S. 10.
[2]) Keith, Imperial Unity in the Dominions, S. 14.

lonialpolitiker. Das von Earl Grey einmal festgelegte Prinzip, dass das Mutterland nur in ganz dringenden Notfällen sich in die Angelegenheiten des Dominions zu mischen habe, wurde fast ausnahmslos von jedem Staatssekretär für die Kolonien befolgt. Dies hat seinen besten Grund in der grossen Schwierigkeit, eine wirksame Kontrolle auszuüben.[1]) Dazu kam der Einfluss, den die ständigen Beamten des Kolonialamts dank ihrer genauen Sachkenntnis auf den Staatssekretär für die Kolonien ausüben konnten. Dieser fühlte sich stets unsicher in dergleichen schwierigen Fragen und suchte demnach den Wünschen der Dominien zu willfahren, wo er nur konnte. So ist es zu erklären, dass das Durchbrechen der einstigen Schranken verhältnismässig schnell und ohne allzugrosse Reibung zwischen Mutterland und Dominien vor sich ging.

Dabei handelte es sich für die Dominien zunächst darum, die am meisten fühlbaren Beschränkungen ihrer inneren Gesetzgebungsgewalt abzuschütteln, ein Vorgang, der in diesem Zusammenhang nur ganz kurz zu behandeln ist. Wichtig dagegen ist, wie es den Dominien mit der Zeit gelang, auch in den Beziehungen zum Mutterland mehr Selbständigkeit zu erlangen und letztlich auch von sich aus Beziehungen zu dritten Mächten zu knüpfen.

Die anfängliche Auffassung von lokaler Autonomie der Dominien war eine sehr enge. Man hatte dabei eine Reihe von Vorrechten der Reichsregierung überlassen (die von Durham so genannten Imperial Powers), weil man glaubte, dass dies für die Aufrechterhaltung des Konnexes zwischen Kolonien und Mutterland, besonders aber für die Kontrolle der Politik der selbstregierenden Dominien unerlässlich sei.[2]) Diese Materien waren einmal die Kontrolle über das Schicksal des öffentlichen Grund und Bodens. Dabei dachte man namentlich an die Möglichkeit, den englischen Auswanderern gleich durch die britische Regie-

---

[1]) The great majority of holders of the office of Secretary of State were men who . . . . . were not anxious to create troubles for themselves in colonial problems, finding sufficient scope for their energies in the difficulties which presented themselves unasked. Keith. Imperial Unity. S. 14

[2]) Durham, Report, II, 13 und III, 37.

rung Land in den Kolonien anweisen zu lassen.[1]) Doch war gerade hier ein unmittelbarer Eingriff in die innere Politik der jungen Kolonie gegeben, der mit dem Gedanken von responsible government unvereinbar war. So wurde auch schon allgemein lange vor Beginn des 20. Jahrhunderts von dieser Einschränkung Abstand genommen.

An zweiter Stelle kam die Bestimmung der Regierungsform der Kolonie, die ausschliesslich Sache der Londoner Regierung sein sollte. Doch nachdem man in verschiedenen Fällen den Kolonien die Möglichkeit gegeben hatte, ihre Verfassung selbständig abzuändern, musste man dann das Zugeständnis auch allgemein machen. Dies geschah in einem für die fernere Entwicklung der Beziehungen von Mutterland zu Dominien sehr wichtigen Reichsgesetz, dem Colonial Laws Validity Act 1865.[2])

b) Dauernde Beschränkungen: Die Appellationshoheit.

Diese beiden Beschränkungen bezogen sich auf die innere Gesetzgebungsgewalt der Dominien und konnten vom Mutterland verhältnismässig leicht aufgehoben werden, da allein eine logische Auslegung des Begriffes lokaler Autonomie dazu führen musste. Eine Reihe anderer Materien verdienen mehr Interesse, da sie die Beziehungen zu England und fremden Staaten direkt betrafen und von den Dominien die Kontrolle darüber schon frühzeitig angestrebt wurde. Als erste dieser Art ist die Organisation der Berufungsgerichtsbarkeit im Empire zu behandeln. Sie beruhte auf gesetztem Recht und es wurde dadurch den Dominien viel schwerer, die Entstehung einer Konventionalregel zu ihren Gunsten zu behaupten.

Solange das britische Empire noch ein ausgesprochenes Kolonialreich war, dessen anerkannte Zentralgewalt in England lag, musste eine Einrichtung bestehen, die sich mit den Entscheidungen der Kolonialgerichte und den dagegen erhobenen Beschwerden befasste. Ohne jedoch diese durchaus „koloniale" Einrichtung mit Einführung von verantwortlicher Selbstregierung zu beseitigen, liess man sie vielmehr mit nur geringen Veränderungen bestehen, da ihre praktische Anwendung für beide Teile

[1]) Egerton a. a. O. S. 285.

[2]) 28 und 29 Vict. c. 63.

manche Vorzüge hatte, Der Gerichtsausschuss des Geheimen Rates (Judicial Comitee of the Privy Council) ist immer noch die Stelle, an die Berufungen gegen die obersten Gerichtshöfe der Dominien gehen, zum Unterschied von der Gerichtsbarkeit des Oberhauses, das sich ausschliesslich mit Berufungsfällen aus dem Vereinigten Königreich zu befassen hat.[1]) Da beide Gerichte ihren Sitz in London haben, zeigt es sich, dass tatsächlich oft Mitglieder des einen auch im andern praktisch tätig sind und umgekehrt. Der Gerichtsausschuss setzt sich zusammen aus Angehörigen des Geheimen Rats; der präsidierende Lord und der Lord High Chancellor müssen schon früher einem Berufungsgericht vorgesessen haben und Präsident des Geheimen Rats gewesen sein. Daneben zwei andere geheime Räte, die nach Gutdünken der Krone ernannt werden und bei ihrer Ernennung ein höheres Richteramt inne hatten. Je verschiedener sich die Gesetzgebung der Dominien von der englischen gestaltete, um so mehr fehlten im Gerichtsausschuss Sachverständige für das Recht der verschiedenen Teile des Reiches. Deshalb bestimmte ein Gesetz 1895 die Vertretung von Richtern aus den Dominien im Gerichtsausschuss.[2])

Die Ausdehnung der Berufungsgerichtsbarkeit des Gerichtsausschusses ist festgelegt im Judicial Commitee Act 1844, der ursprünglich für das ganze Empire ausser dem Vereinigten Königreich galt. Später wurden Kronkolonien und Mandatsländer davon ausgenommen. Man hat über die Kompetenz keine einheitlichen Bestimmungen, sie war früher sehr weitgehend und erst spätere Praxis und die Verfassungen der einzelnen Dominien setzten bestimmte Schranken. Um die praktische Bedeutung dieser Insitution genauer zu erkennen, ist es wichtig, die Entwicklung in den Dominien zu betrachten.

In Kanada bestand ursprünglich das Recht, die Entscheidungen eines jeden Provinzialgerichts vor den Gerichtsausschuss zu bringen.[3]) Eine Konventionalregel jedoch hat heute dies Recht auf den obersten Gerichtshof des Dominions (Supreme Court)

[1]) Hall a. a. O. S 263.

[2]) Judicial Committee Amendment Act 1895 (58 u. 59 Vict. c. 41),

[3]) Bentwich, Practice of the Privy Council in Judicial Matters S. 31.

und den Finanzgerichtshof (Exchequer Court) beschränkt. Gerade hier erscheint es erstaunlich, wie sehr sich angesichts der auf anderen Gebieten erreichten Selbständigkeit dieses Berufungssystem bewährte. Das findet seine Erklärung in den Problemen der kanadischen Verfassung. Die Tendenz geht seit dem Erlass des British North America Act 1867 auf eine Erweiterung der Kompetenz des Dominions auf Kosten der Provinzen. Der Oberste Gerichtshof Kanadas ist für alle Fragen zuständig, die um die Auslegung des British North America Act gehen und die Gesetzgebung des Dominions oder der Provinzen betreffen.[1]) Dabei war es stets im Interesse der Provinzen gelegen, einen möglichst unbeeinflussten Berufungsgerichtshof zu haben, eine Voraussetzung, die für den Gerichtsausschuss in London durchaus zutraf. Namentlich eine Provinz in so schwieriger Lage wie Quebec, das ständig um die Gleichberechtigung der französisch-kanadischen Bevölkerung kämpfen musste, hatte sehr grosses Interesse an der Beibehaltung eines solchen Berufungsgerichtes gegenüber den Machtbestrebungen des Dominions.

Noch andere Momente sprachen gegen eine Aenderung, besonders die sehr entgegenkommende Stellungnahme des Gerichtsausschusses in der Frage der Berufung bei Strafrechtsfällen. Im British North America Act war die Berufung grundsätzlich in allen Materien vorgesehen, aber ein Gesetz des Dominionparlaments versuchte, sie für Kriminalsachen endgültig auszuschalten, namentlich aus dem Grunde, weil das kanadische Strafrecht zum Teil noch auf französischen Rechtssätzen beruht und sich von dem englischen in wesentlichen Punkten unterscheidet.[2]) Doch blieb es fraglich, ob dieses Gesetz nicht einem bestehenden Reichsgesetz widersprach und demnach „ultra vires des Dominionparlamentes" ging.[3]) Zwar hat der Gerichtsausschuss zeitweise Strafrechtsfälle von den Provinzialgerichten verhandelt, jedoch hat er nicht ausdrücklich die Ungültigkeit des kanadischen Gesetzes erklärt.

Anders liegt der Fall für Australien: Hier erhob sich bei Schaffung der Commonwealth-Verfassung die Frage, inwieweit

[1]) Revised Statutes of Canada, 1906, c. 189, Section 60, 1.

[2]) 51 Vict. c. 43; Revised Statutes of Canada, c. 1466, sect. 1025.

[3]) Bentwich a. a. O. S. 40.

man dem Gerichtsausschuss Eingriff in die Entscheidung staatsrechtlicher Fragen lassen solle. Nachdem die Reichsregierung erklärt hatte, sie nehme keine weitere Kompetenzeinschränkung des Geheimen Rates mehr an, stellte man schliesslich in der Verfassung fest, dass der Gerichtsausschuss lediglich in Fragen über die Beziehungen der Staaten und Commonwealth unter sich die Berufungsgerichtsbarkeit haben solle.[1]) Es ergaben sich in der Folgezeit verschiedene Streitigkeiten zwischen den obersten Gerichtshöfen der Staaten (Supreme Courts) und dem Obergerichtshof des Commonwealth (High Court). Um diese zu beseitigen, wurde durch die australische Gesetzgebung den Supreme Courts das Recht genommen, staatsrechtliche Streitigkeiten bestimmter Art zu verhandeln, womit der Obergerichtshof alleinige Instanz dafür blieb. In allen andern Fragen bleibt natürlich die Berufung sowohl vonseiten der Staaten wie auch des Commonwealth offen und wird nach wie vor ausgeübt.

Die Verfassung der südafrikanischen Union schränkt theoretisch die Kompetenz des Gerichtsausschusses bedeutend mehr ein. Vor Gründung der Union gingen Berufungen von einer Reihe kolonialer Gerichtshöfe direkt an den Geheimen Rat. Seit dem South Africa Act gibt es einen Obersten Gerichtshof für die ganze Union, dessen Berufungssenat für alle Gerichtshöfe der Provinzen zuständig ist. Diese können nur noch in Ausnahmefällen an den Geheimen Rat appellieren, wodurch die Berufungen auch langsam verschwinden.[2]) Dieses besondere Vorrecht der Union hat verschiedene wichtige Gründe. Der hauptsächliche Grund ist ihre stark zentralisierte Verfassung, die anders als in Kanada und Australien ernsthafte staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Gliedern nur selten entstehen lässt.[3])

Es gibt zwei Möglichkeiten, die Berufung an den Gerichtsausschuss zu richten: Die eine sind die sog. appeals of right, d. h. Berufungen, die ipso jure dorthin gehen können, sei es, dass die strittige Summe eine bestimmte Höhe hat oder dass

[1]) Hall a. a. O. S. 265. Commonwealth Constitution Act § 74.

[2]) Keith, Imp. Unity, S. 274 Anm. 1.

[3]) Gegenwärtig sind der grösste Teil der vom Gerichtsausschuss behandelten Fälle Berufungen gegen Urteile indischer Gerichte.

besondere Interessen in Frage sind. Das andere sind die Berufungen auf Grund besonderer Ermächtigung, die ausgehen kann entweder vom Gerichtsausschuss selbst oder von dem betreffenden Kolonialgerichtshof an seiner Stelle. Dadurch wird die Berufungsmöglichkeit ausserordentlich eingeschränkt und deshalb haben auch alle grossen Dominien davon Gebrauch gemacht. Für eine Berufung von den obersten Gerichtshöfen Südafrikas, Kanadas und Australiens ist diese Ermächtigung notwendig.

Trotz der unverkenntlichen Vorteile dieser Instanz nimmt es nicht wunder, dass sich schon frühzeitig Stimmen dagegen erhoben, die darin eine Einschränkung der den Dominien so teuren Autonomie sahen. Man konnte in der Tatsache, dass englische Berufungen an eine besondere Stelle, nämlich das Oberhaus, gingen, eine Bevorzugung des Vereinigten Königreichs erblicken, gegen die sich von den anderen Teilen des Empire sehr bald Opposition erhob. So findet man denn auch schon um 1900 die von australischer Seite vorgebrachten Anregungen zur Schaffung eines Reichsgerichts (Imperial Court of Final Appeal), das die Berufungsgerichtsbarkeit der beiden bis jetzt getrennten Instanzen vereinen sollte.[1]) Die Frage wurde auf der Kolonialkonferenz 1907 spruchreif. Namentlich der australische Delegierte griff den Gerichtsausschuss in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung an, aber die Beteiligung der anderen Dominien war noch sehr schwach. Canada erklärte dabei, dass das jetzige System durchaus zu seiner Zufriedenheit arbeite. Immerhin hatte die Konferenz das Ergebnis, dass 1908 der sog. Appellate Jurisdiction Act durchgebracht wurde, der das Gesetz von 1895 insoweit änderte, als nun auch Richter von den obersten Gerichten der australischen Staaten, den südafrikanischen Kolonien und Neufundland zugezogen wurden.[2]) Auf der Reichskonferenz 1911 endlich brachte Australien eine Entschliessung ein, in der abermals die Schaffung eines Reichsgerichts verlangt wurde, das auch die letzte Instanz für das Vereinigte Königreich sein sollte. In der Begründung wandte man sich vor allem gegen die sehr

[1]) Ein eifriger Förderer dieser Idee in England war Viscount Haldane. Vgl. Haldane, Education and Empire, S. 145.

[2]) 8 Edw. VII c. 51.

weit verbreitete Ansicht, der Gerichtsausschuss wolle mit seinen Entscheidungen eine Einheitlichkeit in der Rechtsentwicklung des Reiches begünstigen.[1])

Die Evolution war während der ganzen Periode verhältnismässig gering geblieben. Ausser den nahezu bedeutungslosen Zugeständnissen der Novelle von 1908 gab es formell immer noch als letzte Instanz den Gerichtsausschuss in London. Der Gedanke eines Reichsgerichts, so einfach und befriedigend diese Lösung auch aussah, musste hauptsächlich wegen politischer Schwierigkeiten[2]) zurückgestellt werden und merkwürdigerweise ist eben in dieser wichtigen Materie die Machtstellung des Mutterlandes viel stärker bewahrt als in den andern, die im folgenden zu besprechen sind.

2. Das Recht einer eigenen Handelspolitik.

a) Zollpolitik.

Bei Beginn der Freihandelsperiode in England gingen auch die selbstregierenden Kolonien zu diesem System über und erst das Entstehen eigener schutzbedürftiger Industrien veranlasste die Einführung von Schutzzöllen. So findet man auf der Kolonialkonferenz von 1894 die Interessen der Dominien und des Mutterlandes sich gegenüberstehen: Die ersteren bekannten sich zum Grundsatz der Vorzugszölle innerhalb des Reiches und Schutzzöllen nach aussen, doch die damalige Regierung im Vereinigten Königreich widersprach ausdrücklich diesen Vorschlägen, die dem Grundsatz des Freihandels zuwiderliefen und ihrer Ansicht nach zu Konflikten mit fremden Mächten führen mussten.[3])

So musste dieser Vorschlag ruhen, bis 1903 der damalige Staatssekretär für die Kolonien Joseph Chamberlain ein Programm entwickelte, dessen konsequente Durchführung das Empire zu einem einheitlichen Zollgebiet gemacht hätte. Doch bereits kurz nach den ersten Versuchen wurden diese Bestrebungen in den Kreis der englischen Parteipolitik gezogen und vom liberalen

[1]) Dagegen auch Keith, Imp. Unity, S. 379.

[2]) Während es für Kanada und Australien vorteilhaft wäre, einen hohen richterlichen Beamten an ein Londoner Reichsgericht zu senden, würde es für Neuseeland eine starke Belastung bedeuten.

[3]) Keith, Responsible Government, S. 931.

Flügel stark befehdet.[1]) Inzwischen hatte allerdings der Gedanke, dies Ziel zunächst durch gegenseitige Gewährung von Vorzugszöllen zu erreichen, fast alle Teile des Reichs ergriffen. Man konnte vor Beginn der Reichskonferenz 1907 schon auf eine stattliche Liste von Vorzugszöllen blicken, die England den Dominien und diese wieder dem Mutterland und einander gegenseitig gewährten.[2]) Auf der Konferenz wurde das Prinzip abermals erörtert und fand allgemeine Billigung. Schon in den nächsten Jahren brachte Australien eine neue Erweiterung seiner Vorzugszölle, jedoch nicht ganz in der von Chamberlain vorgesehenen Weise. Während danach nämlich die Dominien sich mit dem Schutz der bestehenden Industrien begnügen und die künftige industrielle Entwicklung durch Schutzzölle nicht mehr begünstigen sollten, ist es stets das Ziel der Dominien geblieben, soweit als möglich den Bedarf durch eigene Erzeugnisse zu decken. Ausserdem machte Australien in der Verfolgung seiner Einwanderungspolitik auch meist die Einschränkung, dass die betreffenden Artikel bei der Herstellung nur durch weisse Hände gegangen sein dürften. In Anbetracht der Rohstoffarmut Englands machte diese Bedingung die Einfuhr einer grossen Reihe englischer Waren unmöglich. Neuseeland und Südafrika, die von gegenseitigen Vorzugszöllen nur gewinnen konnten, führten diese auch in den folgenden Jahren in weitem Umfang ein. Anders lagen die Verhältnisse für Kanada, wo die günstigen Wirtschaftsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten einen wirtschaftlichen Anschluss an diese Seite besonders ratsam erscheinen liessen. Nachdem entsprechende Bemühungen in Washington kühl abgewiesen wurden, blieb Kanada nur noch der Anschluss an England, der auch ziemlich früh bewerkstelligt wurde.[3]) Es erschien also umso erstaunlicher, als 1911 plötzlich eine Politik gegenseitiger Vorzugszölle mit den Vereinigten Staaten begonnen werden sollte. Während jedoch früher immer Kanada die Initiative ergriffen hatte, kam diesmal der Anstoss von den Vereinigten Staaten durch eine Note des Präsidenten Taft an den Kongress, in der die Anbahnung dieser Politik im Interesse der gleichen

[1]) Egerton, British Colonial Policy in the XXth Century, S 90.
[2]) Monthly Notes on Tariff Reform, July 1907.
[3]) Canadian Hansard 1906, Bd. 58 S. 291.

Arbeits- und Transportbedingungen und der sich ergänzenden Hilfsquellen lebhaft befürwortet wurde. Die Verhandlungen führten schon nach wenigen Monaten zu einem befriedigenden Abschluss und man wollte die Vorzugszölle in der Form eines Uebereinkommens zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten einführen.

Doch bei der Diskussion des Vorschlags zeigten sich in Kanada ernste Bedenken. Nicht nur, dass die englandtreuen Teile der Bevölkerung dies als eine Abkehr vom Mutterlande bezeichneten, sondern man zweifelte ganz allgemein am Rechte Kanadas, so weitgehende Verpflichtungen einzugehen.[1]) Hauptsächlich aus diesen Gründen wurde die Annahme des Vertrages wegen seines Inhalts, der das Mutterland schlechter gestellt hätte, von der Mehrheit des Parlaments abgelehnt.

b) Der selbständige Abschluss von Handelsverträgen.

War die obenbehandelte Frage der Vorzugszölle der Dominien untereinander und dem Mutterland gegenüber eine von rein imperialer Bedeutung und konnte sie deshalb hier nur kurz gestreift werden, so gehört das Recht der Dominien, eigene Handelsverträge abzuschliessen, zu den Beziehungen der Dominien zu dritten Staaten und verdient besondere Aufmerksamkeit. Die mit der wirtschaftlichen Entwicklung eingetretene Divergenz in den Bedürfnissen der verschiedenen Teile des Empire hatte zur Folge, dass die Dominien auf dem Gebiete der Handelspolitik ganz verschiedene Interessen hatten und bald die Forderung erhoben, Handelsverträge mit fremden Staaten selbständig abschliessen zu können, was natürlich über die Befugnisse einer autonomen Kolonie hinausging. Für die gerade in der Frage von Vertragsabschlüssen durch die selbstregierenden Kolonien zentralistisch eingestellte Reichsregierung ergab sich dabei eine schwierige Aufgabe: Einmal musste festgestellt werden, inwiefern Handelsverträge, die von der englischen Regierung abgeschlossen waren, die Dominien binden sollten, und ferner, bis zu welchem Grade man diesen freie Hand beim Abschluss solcher Verträge, die nur sie betrafen, lassen sollte.

---

[1]) Siehe S. 42.

Die mannigfachen Handelsbeziehungen Kanadas mit den Vereinigten Staaten machten es schon vor dem Zusammenschluss der kanadischen Provinzen nötig, ihre Interessen bei Verhandlungen mit Washington durch beratende Abgesandte zu vertreten, doch waren die zuständigen Stellen in London einer solchen Entwicklung abgeneigt.[1]) Erst lange nach der Föderation trat hier eine Aenderung ein, als 1871 zum erstenmal einem kanadischen Vertreter beschränkte diplomatische Funktionen zur Verhandlung eines Handelsvertrages in Washington zuerkannt wurden.[2]) Diese Politik befolgte man weiter und 1879 wurde dem kanadischen Vertreter Galt gestattet, zusammen mit dem britischen Gesandten Verhandlungen mit Spanien zu führen. Doch machte er dabei schlechte Erfahrungen: die spanische Regierung weigerte sich, mit ihm direkt zu verhandeln und er musste die gesamten Verhandlungen auf dem Umweg über den britischen Gesandten führen;[3]) die Verhandlungen führten zu keinem Abschluss. Aber Kanada gab in dieser Frage ebensowenig nach wie es in seiner Forderung nach verantwortlicher Selbstregierung nachgegeben hatte: Galt und Tupper, die beide nacheinander Oberkommissare für Kanada in London waren,[4]) benutzten diese Gelegenheit, um beim Auswärtigen Amt und beim Kolonialamt ihren Standpunkt möglichst deutlich klarzulegen. Dies führte auch dazu, dass Tupper 1884 nach Madrid gesandt wurde mit der Vollmacht, die Verhandlungen selbst zu führen; doch konnte auch er es nicht zum Abschluss eines Vertrages bringen. Erst 1888 konnte er einen Vertrag mit den Vereinigten Staaten nahezu selbständig verhandeln und zusammen mit dem englischen Botschafter unterzeichnen. Der wichtigste Vertrag, den Tupper verhandelte, war das Handelsabkommen Kanadas mit Frankreich, das er 1893 zusammen mit dem britischen Botschafter in Paris zustande brachte. Da es sich hier um rein kanadische Angelegenheiten handelte, spielte er die Hauptrolle in den Verhand-

[1]) Porrit, Fiscal and Diplomatic Freedom of the British Oversea Dominions, 3. Teil Kap. 4 und 5.

[2]) Porrit a. a. O. S. 188.

[3]) Keith, Responsible Government, S. 854.

[4]) Dies Amt war durch ein Dominiongesetz geschaffen, um die kanadischen Interessen im Mutterlande vertreten zu können. Eine diplomatische Stellung kam dem Oberkommissar nicht zu.

lungen und ein wichtiger Präzedenzfall war somit geschaffen. Nach Tuppers erfolgreicher Sendung nach Paris stand die Frage des Abschlusses von Handelsverträgen im Mittelpunkt des Interesses der Dominien und wurde demgemäss auf der Kolonialkonferenz von Ottawa eingehend behandelt. Das Kolonialamt in London glaubte eingreifen zu müssen, um die Entwicklung in die richtigen Bahnen zu lenken. Der damalige Staatssekretär für die Kolonien Marquis Ripon erliess am 28. Juni 1895 eine Zirkularnote an die Gouverneure der selbstregierenden Kolonien, in der er den offiziellen englischen Standpunkt gegenüber allen anderen Bestrebungen ausdrücklich betonte.[1]) In diesem grundlegenden Schreiben stellt er fest, dass eine ausländische Regierung nur durch den Vertreter der britischen Regierung erreicht werden könne und jede so entstandene Vereinbarung, die ein Dominion betreffe, sei eine Vereinbarung zwischen der englischen Krone und dem Oberhaupt des fremden Staates. Wolle man den Dominien das Recht zugestehen, ohne Vermittlung der britischen Regierung Verträge abzuschliessen, so bedeute das die Anerkennung, dass die Dominien selbständige souveräne Staaten seien und das würde ein Auseinanderbrechen des Reiches zur Folge haben. Dies Ergebnis jedoch sei nach Ansicht der Reichsregierung Kolonien wie Mutterland gleich abträglich und würde von keinem der Beteiligten gewünscht. Dagegen solle der britische Vertreter bei den Verhandlungen die Hilfe eines sachverständigen Vertreters des Dominions haben. Das Ergebnis dieser Verhandlungen sei der Regierung in London und im Dominion zur Prüfung vorzulegen und müsse vor der Ratifizierung von der kolonialen Legislative gebilligt werden.

Diese Grundsätze waren ausserordentlich reaktionär angesichts des schon erreichten Fortschritts. Es war die natürliche Folge, dass sie für längere Zeit die Aktivität der Dominien lähmten. Inzwischen hatte übrigens auch die englische Regierung beim Abschluss ihrer Handelsverträge den veränderten Umständen Rechnung getragen. Der am 21. Januar 1882 abgeschlossene Handelsvertrag mit Montenegro erhielt zum erstenmal eine Optionsklausel für die Dominien. Sie konnten innerhalb einer bestimmten Frist dem Vertrag selbständig beitreten. Damit war

[1]) Porrit a. a. O. S. 195.

ein Typus für alle folgenden Handelsverträge des Vereinigten Königreichs geschaffen.

Erst im Jahre 1907 trat England aus seiner abweisenden Haltung heraus[1]) und erlaubte die Verhandlung eines neuen kanadisch-französischen Handelsabkommens. Sir Edward Grey ging damals von den im Ripon-Schreiben niedergelegten Grundsätzen ab. Er liess die kanadischen Vertreter die Verhandlungen selbständig führen mit der Bedingung, dass sie den britischen Vertreter stets auf dem Laufenden hielten. Der Vertrag wurde dann ebenfalls von den kanadischen Unterhändlern und dem britischen Botschafter in Paris, dessen Rolle aber dabei eine rein formelle blieb, unterzeichnet.[2]) Zu diesem Zweck wurden die Kanadier eigens zu britischen Bevollmächtigten durch Order in Council erklärt. Damit hatte die englische Regierung auch formal das Recht der Dominien zum freien Abschluss von Handelsverträgen bestätigt. Es bildete sich hier eine Konventionalregel, die bald stark genug sein sollte, um in den Dominien als verbindlich angesehen zu werden.

Einige Jahre später fällt das Ende des deutsch-kanadischen Zollkrieges, einer sehr interessanten Episode in den Beziehungen Kanadas zum Ausland. 1897 hatte Kanada im Preferential Tariff Act England Vorzugszölle eingeräumt, die die deutsche Regierung in Verkennung der zwischen Mutterland und Dominion bestehenden Beziehungen auf Grund ihres Meistbegünstigungsrechts auch auf Deutschland ausgedehnt sehen wollte.[3]) Auf die Weigerung Kanadas hin erfolgte nach Ablauf des 1865 geschlossenen Handelsvertrags 1898 die Anwendung des deutschen maximalen Zolltarifs. Erst Oktober 1903 erfolgte eine Gegenmassnahme der kanadischen Regierung, die den Haupttarif um ein Drittel erhöhte. Dies Vorgehen hatte bald sehr nachteilige Wirkungen auf die deutsche Ausfuhr nach Kanada und der deutsche Generalkonsul in Montreal, der gleichzeitig diplomatische Funktionen erfüllte, wurde beauftragt, die Verhandlungen aufzunehmen.

---

[1]) Der Umschwung in der Haltung war namentlich dem Einfluss von Joseph Chamberlain im Kolonialamt zu danken.

[2]) „We conduct our own negotiations, but all treaties are in the name of the King". W. R. Riddell, The Constitution of Canada, S. 152.

[3]) Porrit: Evolution of the Dominion of Canada, S. 444.

Dieses hatte dann die Herabsetzung der gegenseitigen Zollschranken zur Folge und führte zu einem Abkommen, das am 15. Februar 1910 vom deutschen Generalkonsul und Mr. Fielding unterzeichnet wurde.[1]) In der Geschichte der Dominien war dies der erste und auch der wichtigste Fall eines Zollkrieges mit einer fremden Macht.

Wenn oben das Abkommen Kanadas mit den Vereinigten Staaten als ein Beispiel der Gewährung von Vorzugszöllen an einen fremden Staat erwähnt wurde, so ist hier nochmals aus einem anderen Grunde darauf zurückzukommen: Durch seine Annahme wäre nämlich ein Präzedenzfall geschaffen worden, der Kanada die nahezu unbeschränkte Freiheit zum Abschluss von Handelsverträgen gebracht hätte: das Abkommen sollte nach dem Willen der beiderseitigen Vertreter keine bindende Vertragsform erhalten, sondern einfach durch korrespondierende Gesetzgebung in beiden Staaten zur Ausführung gebracht werden: Es ist klar, welche Konsequenzen die Anwendung dieser Praxis für weitere Vertragsschlüsse gehabt hätte.[2]) Die englische Regierung zeigte sofort ablehnende Haltung, aber ein Einschreiten auf dem Wege des Gesetzes blieb ihr dadurch erspart, dass die kanadische öffentliche Meinung bei den Wahlen von 1911 sich ausdrücklich gegen die Regierungspolitik wandte.

3. Das Recht zur Aussenpolitik.

a) Der selbständige Abschluss von politischen Verträgen.

Zur Wirksamkeit eines Vertrags ist erforderlich, dass sein Inhalt von den beteiligten Staaten durch parallele innere Gesetzgebung in Kraft trete. Hatte demnach England einen Vertrag abgeschlossen, der zu seiner Ausführung bestimmte Gesetzgebung in einem Dominion erforderte, so musste nach Einführung von responsible government die erforderliche Aenderung durch das Parlament der betreffenden Kolonie erfolgen.[3]) Dafür bieten Bei-

[1]) Cd. 5135.

[2]) Nach Keith war darin eine sehr bedenkliche Abweichung von den Prinzipien von 1895 und 1907 zu sehen. Imp. Unity S. 271—76.

[3]) Hall a. a. O. S. 224. Ebenso muss die Reichsregierung den Vertragsinhalt auslegen, wenn er nicht einem Schiedsgericht unterworfen wird.

spiele die Verträge über die kanadischen Fischereigewässer mit den Vereinigten Staaten von 1854, 1871 und 1888.

Man liess schon verhältnismässig früh Vertreter der von einem politischen Vertrag betroffenen Dominien zu den Verhandlungen zu, obwohl die Tendenz dazu schwächer war als im Fall der Handelsverträge. So war 1871 anlässlich der sehr langwierigen Verhandlungen zum Fischereivertrag in Washington Sir John Macdonald der kanadische Delegierte, und Kanada war auch beim endgültigen Vertrag mit den Vereinigten Staaten von 1888 vertreten. Australien und Neuseeland wurden allerdings bei der Regelung des Kondominiums auf den Neuen Hebriden mehr zurückgedrängt.

Eine allgemeine Anerkennung der bis dahin erreichten Selbständigkeit der Dominien brachte der Schiedsgerichtsvertrag Englands mit den Vereinigten Staaten von 1908. Die Reichsregierung behielt sich vor, bevor ein Fall, der ein Dominion betraf, der Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen würde, die Zustimmung des betreffenden Dominions zu diesem Schritt einzuholen.

Alle damit verbundenen Fragen wurden zum erstenmal eingehend auf der Reichskonferenz von 1911 erörtert. Bezeichnend für den kanadischen Standpunkt, für den immer die Aussenpolitik Englands von untergeordneter Bedeutung ist, war die Ansicht Sir Wilfried Lauriers, dass angesichts der gespannten Lage in Europa die grosse Politik der Londoner Regierung überlassen werden müsste. Sir Asquith erklärte zunächst kategorisch, dass die Reichsregierung nicht gesonnen sei, einen nennenswerten Anteil der Kontrolle über die Aussenpolitik abzugeben. Jedoch wurde im weiteren Verlauf der Konferenz diese Ansicht bekämpft und auch teilweise zurückgezogen. Denn Sir Edward Grey, der im Hinblick auf die kommende Haager Konferenz den Ministern der Dominien gemeinsame Beratung aller damit verbundenen Fragen zugesagt hatte, dehnte dann dies Versprechen auch auf „Verträge im allgemeinen" aus.[1]) So unbestimmt diese Zusicherung erscheinen mag, wurde doch in den Dominien sehr grosses Gewicht darauf gelegt. Die Freiheit zum Abschluss von Verträgen politischen Inhalts war prinzipiell damit zugestanden, tat-

[1]) Proceedings of the Imperial Conference 1911, S. 113—16.

sächlich bestand sie aber nur für Angelegenheiten, die rein intern das betreffende Dominion interessierten.

b) Mithilfe zur Reichsverteidigung.

Als die englischen Kolonien Selbstregierung erhalten hatten, enthielten die betreffenden Verfassungen ausführliche Bestimmungen über die Regelung der Verteidigung des betreffenden Gebietes. Waren dort bisher Reichstruppen stationiert gewesen, so verlangte schon die Gewährung von „Responsible Government", dass diese zurückgezogen würden und durch eigene Truppen aus dem Dominion ersetzt würden.[1]) Dies geschah auch in Australien und Neufundland bis 1869/70 und man ging dort dazu über, aus den Mitteln des Dominions ein eigenes Heer zu schaffen. Gerade in Australien, das schon 1884 eine Miliz eingerichtet hatte, war die Vereinheitlichung des Verteidigungswesens ein wichtiger Grund für den Zusammenschluss. Auch in Kanada ging dieser Prozess so schnell, dass man schon 1885 die sehr gefährliche Nordwestrebellion durch kanadische Miliz unterdrücken konnte. Neufundland machte keine Versuche, eigenes Militär zu halten. In Südafrika bestand ebenfalls wenig Interesse daran, die Reichstruppen zurückzuziehen, da man hier ständige Schwierigkeiten mit den Eingeborenen und bis 1902 mit den Buren zu gewärtigen hatte. Das eigentliche Problem jedoch war das Verhältnis der Streitkräfte der Dominien zu denen des Reiches im Fall eines Krieges, den das Reich als völkerrechtliche Einheit zu führen hätte. Man unterscheidet dabei am besten nach der Organisation der See- und Landstreitkräfte, deren Bedeutung entsprechend der überragenden Rolle der Flotte im britischen Reich eine verschiedene ist.

Auf der Kolonialkonferenz 1897 wurde der Beschluss gefasst, ein stärkeres Geschwader in Australasien zu unterhalten, zu dem Australien eine bestimmte Summe zu zahlen hatte, die auf der Konferenz von 1902 noch erhöht wurde. Doch die zunehmenden Expansionsbestrebungen Japans veranlassten Australien kurz darauf zu dem Vorschlag, es wolle die Zahlung einstellen und eine eigene Flotille zu seiner Verteidigung unterhalten. Die britische Admiralität war dem Vorschlag durchaus abge-

[1]) Dazu ein eigenes Reichsgesetz 28 und 29 Viot. c. 14.

neigt, weil er im Kriegsfall nicht versprach, wirksam zu sein, im Frieden aber eine solche Flotte nur unbequem war, da sie sich der einheitlichen Kontrolle entzog. Von 1902 ab lässt sich dieser Kampf zwischen der Admiralität und den Dominien, die eigene Flotten beanspruchten, verfolgen.[1]) Auch auf der Kolonialkonferenz von 1907 konnte man über diesen Punkt zu keinem befriedigenden Abschluss kommen. Man hörte von mehreren Dominien die Absicht, die Zahlungen zur Flotte einzustellen und selber mit dem Bau von Schiffen zu beginnen. Dem kam die Admiralitat soweit entgegen, dass sie vorschlug, die Dominien sollten mit dem Bau von Unterseeboten anfangen, von wo aus man dann zu Torpedobooten, Zerstörern und Kreuzern übergehen könne.[2]) Vorderhand blieb das allerdings noch Projekt.

Doch der 1909 drohende Ausbruch des Krieges gegen Deutschland veranlasste die englische Admiralität zur Konzentrierung der Hauptstreitkräfte in der Nordsee und dies gab den plötzlich ihres Schutzes entblössten Dominien Australien und Neuseeland ein klares Bild von ihrer tatsächlichen Abhängigkeit. Sie drängten also am meisten auf eine Lösung dieser Schwierigkeiten, die dann auf der „subsidiären Reichskonferenz für Verteidigungsfragen" (Subsidiary Imperial Conference on Defence) 1909,[3]) versucht wurde. Kanada und Australien bestanden jetzt sehr fest auf ihrem Wunsche, eigene Flotten zu bauen, nur Neuseeland zog es vor, weitere Wehrbeihilfen zu zahlen.[4]) Dem kam die Admiralität entgegen durch das Projekt einer neu zu schaffenden pazifischen Flotte, die nur von den beteiligten Dominien unterhalten war und in deren Häfen stationiert werden sollte. Deshalb sollte man zunächst an die Schaffung von „Flotteneinheiten" (fleet units) in jedem beteiligten Dominion gehen, die aber so zu bauen, auszurüsten und zu bemannen waren, dass sie im Notfall mit der englischen Flotte leicht zusammenarbeiten und als integrale Bestandteile einer Reichsflotte wirken könnten.

---

[1]) Hall a. a. O. S. 129. In den Dominien bezeichnete man das System der Wehrbeiträge als „hired defence".

[2]) Correspondence relating to the Naval Defence of Australia & New Zealand 1908 Cd. 4325.

[3]) Ueber die Rechtsgrundlage dieser Konferenz siehe unten.

[4]) House of Commons Debates, IX 1310—13, 20, VIII 09.

Australien und Neuseeland stimmten ohne weiteres zu; mehr Schwierigkeiten machte Kanada, das unter dem Schutz der Monroe-Doktrin jede grössere Ausgabe für Verteidigung als Luxus ansah. Und dann hätten die östlichen Provinzen Kanadas niemals zur Unterhaltung einer Flotteneinheit an der unwichtigen pazifischen Küste beigetragen.[1]) Allerdings ging im kanadischen Parlament die erforderliche Gesetzgebung mit dem Naval Service Act 1910 durch, aber der Sturz der Laurier-Regierung verhinderte alle weiteren wirksamen Massnahmen. Nur Australien und Neuseeland begannen in den vorgezeichneten Linien zu bauen.

Wie aber war die völkerrechtliche Stellung dieser neu entstehenden Flotten? Der Ausbau selbständiger Seestreitkräfte hätte den Grundsätzen von verantwortlicher Selbstregierung entsprechend den Dominien die alleinige Kontrolle darüber geben müssen. Dagegen stand die Tradition der englischen Flottenpolitik, die einheitliche Leitung erforderte. Erst mit der Gründung des australischen Commonwealth war es diesem Dominion möglich geworden, auch ausserhalb der australischen Gewässer Gesetze gültig zu erlassen.[2]) Als dann die Frage praktisch wurde und die Dominien eigene Kriegsschiffe bekamen, sorgten Australien und Kanada durch eigene Gesetze für die Durchführung dieser Grundsätze.[3]) Mit der Annahme des Flottenbauprogramms von 1909 war es aber nötig, noch weitere Bestimmungen zu treffen. Dies geschah 1911 in dem „Seeübereinkommen" (Naval Agreement) zwischen dem Vereinigten Königreich, Kanada und Australien. Darin wurde hauptsächlich bestimmt, dass die neuen Flotteneinheiten fest abgegrenzte Zonen für ihre Kontrolle haben sollten und die eigene Flagge mit der Reichskriegsflagge führen dürften. Die Schiffe wie die Bemannung unterstanden im Frieden der ausschliesslichen Kontrolle der Dominionregierung. Durch Angleichen der Ausbildung sollte es ermöglicht werden, Mannschaften, namentlich aber Offiziere der verschiedenen Flotten auszutauschen. Wollte dann ein Schiff der Dominionflotte einen fremden Hafen anlaufen, so sollte dies nur nach Benachrichti-

[1]) Jebb, Empire in Eclipse, S. 228.

[2]) Austral. Verfassung s. 51 Art. VI.

[3]) Australian Act 1910 Nr. 30. Canadian Act 1910 c. 43.

gung der Londoner Admiralität geschehen, die dann die nötigen diplomatischen Schritte veranlassen würde. Während des Aufenthalts im ausländischen Hafen sollte sich der Kommandierende des betreffenden Schiffes in Fragen völkerrechtlichen Charakters nach den Londoner Weisungen richten.

Im Kriegsfalle ist es theoretisch der Dominionregierung freigestellt, ihre Flotte unter die Kontrolle der britischen Admiralität zu stellen. Praktisch musste das natürlich in jedem Falle geschehen.[1]) Dann sollten die Schiffe einen geschlossenen Teil der britischen Flotte bilden und während des Krieges unter der Kontrolle der Admiralität bleiben. Nach Ende des Krieges sollte dann die Flotte automatisch wieder unter die Kontrolle des Dominions kommen.[2])

Die Organisation der militärischen Streitkräfte erfolgte nach ähnlichen Grundsätzen. Nach Zurückziehung der Reichstruppen war man zunächst in allen Dominien der Ansicht, die Flotte Englands gewähre genügenden Schutz. Man begnügte sich also damit, unbedeutende Milizstreitkräfte zu unterhalten, die man zur Aufrechterhaltung der Ruhe im Inneren für nötig hielt. Erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden dort Streitkräfte, die von grösserer strategischer Bedeutung waren. Der Burenkrieg zeigte, wie hilfsbereit die Dominien sein konnten, wenn das Reichsinteresse auf dem Spiele stand. Und man erwartete danach, dass sie auf der Kolonialkonferenz 1902 den englischen Vorschlägen sehr weit entgegenkommen würden. Aber die Verhandlungen brachten eine Enttäuschung. Erst die Reichskonferenz 1907 bedeutete einen nennenswerten Fortschritt. Der damalige Staatssekretär für den Krieg, Lord Haldane, brachte den Vorschlag, dass der eben geschaffene Britische Generalstab zu einem Reichsgeneralstab umgeändert werden solle. Er würde aus den Streitkräften des ganzen Reichs zusammengesetzt werden und, ohne in die Zuständigkeit der Dominion-Regierungen einzugreifen, doch bezüglich Ausbildung und Organisation diese auf ihr Verlangen beraten. Selbstverständlich war es nicht mög-

[1]) Keith, Const. S. 234.

[2]) Diese Prinzipien sind aufgenommen in den Naval Discipline Act 1911, dessen Annahme jedem Dominion freigestellt war. S. Hatschek: Britisches und römisches Weltreich, S. 344.

lich, ein straffes System zu schaffen, das die für ihre Freiheit so empfindlichen Dominien fester gebunden hätte. Eine lebhafte Organisationstätigkeit in Australien und Neuseeland bewies, dass diese Beschlüsse ernste Beachtung fanden. Später folgten Südafrika und Kanada.

Die Spezialkonferenz von 1909 führte zur Bildung zweier weiterer Einrichtungen in der Organisation des Reichsheeres: des Reichsgeneralstabs und des Komitees für Reichsverteidigung. Während der Reichsgeneralstab entsprechend den von Lord Haldane aufgestellten Grundsätzen organisiert war, bestand das Komitee für Reichsverteidigung aus Kabinettsministern und hohen Beamten, die in der Flotten- und Heeresverwaltung tätig waren. Das Bestehen eines speziellen Sekretariats und Personals, die die Arbeiten des Komitees unabhängig von politischen Strömungen und Kabinettswechseln unternahmen und weiterführten, machte diese Einrichtung sehr wertvoll. 1911 wurden auch Vertreter der Dominien zu den Sitzungen zugezogen.

So findet man zum Abschluss dieses Stadiums eine enge Zusammenarbeit der Dominien mit dem Mutterland, das aus politischen und strategischen Gründen dabei tonangebend bleibt. Die äusseren Umstände begünstigten diese Entwicklung sehr, denn der bestimmt erwartete Ausbruch des europäischen Konfliktes veranlasste England, den Wünschen nach Selbständigkeit in den Dominien oft nachzugeben. Es verfolgte dabei konsequent das Ziel, die Nordsee soweit als möglich durch eine überlegene Flotte zu beherrschen und verlangte dabei sogar von Australien und Neuseeland, Teile ihrer eigenen Flotte zur Verstärkung zu senden.[1]) Damit war von dem bisher konsequent durchgeführten Prinzip der Dezentralisation der Flotte eine Ausnahme gemacht, die bereits kennzeichnend ist für die grosse Veränderung, die die inneren Beziehungen des Reiches in den kommenden Jahren erfahren sollten.

4. Bürgerrecht und Naturalisation.

Das Wachsen der früheren Kolonien zu selbständigen Staatsgebilden brachte auch eine Frage zur Erörterung, deren Lösung

[1]) Jedoch folgte nur Neuseeland diesem Ansuchen. Jebb, Empire in Ecl., S. 229.

für die Rechtsbeziehungen zwischen Dominien und Mutterland von grosser Bedeutung war: Es handelte sich dabei um die einheitliche Regelung des Bürgerrechtes und der Naturalisation im Vereinigten Königreich und in den Dominien.

Die zunehmende Einwanderung in die selbstregierenden Kolonien stellte diese bald vor das Problem, die Zusammensetzung ihrer Bevölkerung durch eigene Gesetze zu regeln. Dabei bot sich leicht die Möglichkeit eines Konflikts zwischen Reichs- und Dominiengesetzen. Namentlich war das anfangs stets aufrecht erhaltene Prinzip, dass es ein innerhalb des ganzen Empire geltendes Bürgerrecht gebe, ein Hindernis im Wege einer selbständigen Gesetzgebung der Dominien. Denn dies Prinzip bedeutete die Freizügigkeit innerhalb des Reichsgebiets für alle Personen, die das Reichsbürgerrecht besassen. Dem mussten naturgemäss lokale Gesetze der Dominien entgegenstehen. Sobald sie also von ihrem Rechte Gebrauch machten, die Zusammensetzung ihrer Bevölkerung bei der Einwanderung zu kontrollieren, galt tatsächlich keine Freizügigkeit mehr. Dabei hatte die Naturalisierung im Vereinigten Königreich zur Folge, dass der Betreffende im ganzen Empire als britischer Untertan angesehen werden musste. Im Vereinigten Königreich selbst aber galt ein in den Dominien Naturalisierter als Ausländer und seine Unterstützung im Auslande durch den britischen Vertreter war eine blosse Frage der Gefälligkeit.[1])

Proteste wurden in den Parlamenten der Dominien laut und man ernannte 1901 ein Komitee zur Untersuchung dieser Frage. Die damaligen Bedingungen der Naturalisierung verlangten einen Aufenthalt von bestimmter Dauer im Vereinigten Königreich oder vorhergehenden Staatsdienst. Man wollte sie nach Ansicht des Komitees dahin ändern, dass der Gouverneur eines Dominions das Recht haben solle, einen Ausländer zu naturalisieren, der gewisse Bedingungen erfüllt habe, die mit den im Vereinigten Königreich geltenden allerdings im wesentlichen übereinstimmen müssten.

Doch liessen sich die Bedürfnisse der Dominien mit diesen Anforderungen nicht vereinen. Einmal war die Zeit, nach welcher ein Einwanderer naturalisiert werden konnte, in den einzelnen

[1]) Ewart, Kingdom of Canada, S. 12.

Teilen des Reiches sehr verschieden. Die auf Einwanderung angewiesenen Dominien hatten natürlich keinen Grund, durch Heraufsetzung dieser Frist den Zustrom der Kolonisten aufzuhalten. Ferner war England von jeher tolerant in Bezug auf Nationalität und Rasse des Einwandernden, anders jedoch die Dominien. Australien und Kanada hatten sich schon länger durch eigene Gesetze gegen das Eindringen von Japanern und Chinesen gewehrt, Südafrika empfand die Gegenwart von Indern an seiner Ostküste als schwieriges Problem. Die Dominien wollten nicht alle diese mühsam aufgebauten Schutzmauern abreissen, nur um ihre Bestimmungen dem Mutterlande anzugleichen.

Erst die grosse Diskussion auf der Reichskonferenz 1911 brachte das Aufstellen der Grundsätze mit sich, die später in die Gesetzgebung eingeführt wurden.[1]) Die Dominien schlossen sich damals dem Vorschlag Sir Wilfried Lauriers an, der die Anerkennung des civis Britannicus forderte, und zwar das im ganzen Reich ohne Rücksicht darauf, wo der Betreffende das Reichsbürgerrecht erworben habe. Dank dem Entgegenkommen der Reichsregierung kam es zu einem Kompromiss. Man einigte sich auf fünf Programmpunkte, deren wichtigste die Basis eines vorbereiteten Gesetzes bildeten, das die ganze Frage endgültig regeln sollte. Man behielt die Wartezeit von 5 Jahren bei, aber sie konnte in jedem Teil des Reiches erfüllt werden; dann konnte das Reichsbürgerrecht nach dem freien Ermessen des Gouverneurs, in dessen Territorium der Betreffende sich die letzten 12 Monate aufgehalten hatte, verliehen werden. Ausserdem sollte das Gesetz so abgefasst werden, dass getrennt jedes Dominion sich ihm freiwillig unterwerfen könne und dass sämtliche die Einwanderung betreffenden Gesetze nach wie vor in Kraft blieben.

Dieses Kompromiss führte dann auch wirklich nach dreijährigen, teilweise sehr schwierigen Verhandlungen mit den Dominien, die dem Mutterland immer mehr Konzessionen abgewannen, zu dem als British Nationality and Status of Aliens Act bekannten Gesetz.[2]) Aber damit war eigentlich noch keine Regelung getroffen, inwiefern die jetzt anerkannten Bürgerrechte der Dominien völkerrechtliche Geltung haben würden. Die An-

[1]) Cd. 5745 S. 429—59.

[2]) 4 und 5 Geo V c. 17.

gehörigen der Dominien werden nicht nur durch ihr Reichsbürgerrecht im Ausland von den diplomatischen Beamten des Vereinigten Königreichs geschützt, sie haben ausserdem freien Eintritt nach England und dort volle politische Rechte. Sie sind aber auch noch in anderer Beziehung dank der Existenz dieses doppelten Bürgerrechts begünstigt: In Handelsverträgen werden heute häufig persönliche Vorrechte für die Angehörigen der vertragschliessenden Mächte vorgesehen. Diese sind z. B. im Vertrag zwischen England und Japan 1911 auf alle britischen Reichsbürger ausgedehnt, so dass also ein Kanadier z. B. das Recht hätte, in Japan ein Gewerbe auszuüben, wogegen für Japaner in Kanada die Niederlassung sehr erschwert, teilweise sogar ganz verboten ist.

Diese bevorzugte Stellung erklärt sich aus den besonderen Beziehungen zwischen Mutterland und Dominien. Das Ausland betrachtete sie meist noch als Kolonien Englands und rechnete nicht damit, dass sie gerade in der Materie der Naturalisation und des Bürgerrechts schon sehr selbständig handeln konnten.

5. Die Durchführung der Zusammenarbeit im Empire: Die Reichskonferenz.

Die Verbindung der Dominien mit England musste im Lauf der Zeit enger werden und zur Aufhebung der aus dem Kolonialreich stammenden Einrichtungen führen. Früher musste der Kolonialgouverneur sämtliche Wünsche seines Gebietes zunächst dem englischen Kolonialstaatssekretär unterbreiten, der sie dann wieder dem Kabinett vorzulegen hatte. Dieses umständliche System konnte den Anforderungen der Dominien nicht mehr genügen, man brauchte eine Möglichkeit direkter Verbindung von Regierung zu Regierung, um den Interessen der Dominien eine wirksame Vertretung zu sichern. Diese Möglichkeit wurde geboten durch die Schaffung der Reichskonferenz, in der die Premierminister der Dominien und des Vereinigten Königreichs gemeinsam interessierende Fragen beraten konnten.

Die Anfänge dazu bedeuten keine gewollte Schaffung eines Beratungskörpers, sie sind eigentlich mehr der Gelegenheit zu verdanken. 1887 bot das 50jährige Regierungsjubiläum der Königin

Victoria einen Anlass, mit Vertretern der selbstregierenden Kolonien und der Kronkolonien über einen begrenzten Fragenkreis gemeinsam zu beraten.[1]) Durch den teilweisen Erfolg dieser Besprechungen ermutigt, berief die kanadische Regierung im Jahre 1894 eine Konferenz der Kolonien nach Ottawa ein, die namentlich Fragen der Wirtschaft und des Verkehrs diskutierte.[2]) Die Ergebnisse namentlich für das Schaffen von Vorzugszöllen auf britische Waren und für die Dominien untereinander waren sehr befriedigend.

In mancher Hinsicht davon verschieden ist die Kolonialkonferenz von 1897. Sie ist abermals wie vor 10 Jahren gelegentlich einer Staatsfestlichkeit einberufen, nämlich des diamantenen Jubiläums der Königin Victoria. Aber trotzdem scheint zum erstenmal jetzt die Konferenz kein einmaliges, gelegentliches Versammeln zu sein, sondern man betrachtet sie schon als etwas Bekanntes und Erwartetes. Es waren nur Premierminister von Kolonien mit „responsible government" geladen, so dass sie diesmal als eine Versammlung autonomer Regierungen erschien, die in ihrer Gesamtheit die Regierenden des Empire zusammenführte. Für die nächste Konferenz wurde wieder eine Festlichkeit gewählt, die Krönung Edwards VII. 1902. Auch damals betrachtete man sie als eine Gelegenheit, den zuständigen Stellen in London wichtige Aufschlüsse zu verschaffen. Das Hauptergebnis ist, dass jetzt die Konferenz beschloss, aus einem gelegentlichen Versammeln zur wiederkehrenden Einrichtung zu werden und in Zwischenräumen von je vier Jahren zusammenzutreten.

Inzwischen tauchte ein anderes Projekt auf, das für eine Weile grosse Beachtung im ganzen Empire fand. Lyttelton, Chamberlains Nachfolger im Kolonialamt, schlug die Schaffung eines Reichsrates vor, der die bisherigen Kolonialkonferenzen ablösen sollte. Die meisten Dominien, namentlich Australien, fassten dies als eine blosse Aenderung des Namens auf und stimmten zu. Nur Kanada fürchtete einen versteckten Anschlag auf seine Autonomie und erreichte es auch durch sein Widerstreben, dass der Vorschlag zurückgezogen wurde. Aus technischen Gründen

[1]) Jebb, The Imperial Conference, Bd. I S. 8.

[2]) Ueber die Beschlüsse bezüglich der Handelspolitik s. S. 30.

um ein Jahr verschoben, wurde die nächste Konferenz 1907 einberufen. Die Zusammensetzung und das Programm der Reichskonferenzen waren bisher von Fall zu Fall verschieden gewesen. Diesem deutlich empfundenen Mißstand wurde nun abgeholfen durch den Entwurf einer eigens für die Einrichtung der Konferenzen bestimmte Verfassung. Die wichtigsten darin enthaltenen Bestimmungen sind:

1. Auf den alle vier Jahre zusammentretenden Reichskonferenzen sollen Fragen von gemeinsamem Interesse zwischen den Gliedern des Empire besprochen werden. Der Premierminister des Vereinigten Königreichs soll ex officio Präsident und die Premiers der Dominien ex officio Mitglieder der Konferenz sein, ebenso wie der Staatssekretär für die Kolonien.
2. Jede Regierung hat eine Stimme und das Recht zu nicht mehr als zwei Diskussionsrednern. Andere Minister sind zugelassen.
3. Wichtige Angelegenheiten, die nicht bis zur nächsten Konferenz verschoben werden können, oder spezielle Fragen können auf „Hilfskonferenzen" erledigt werden, die mit eigens ausgewählten Vertretern der Regierungen besetzt werden.[1])

Es ist notwendig, bei der Betrachtung dieser Verfassung der Reichskonferenz sich über ihre rechtliche Bedeutung klar zu werden. Sie bietet eines der besten Beispiele für das Entstehen einer Konventionalregel im englischen Staatsrecht. War bei den ersten Konferenzen ein äusseres Ereignis die Gelegenheit und einige gemeinsam interessierende Fragen der Anlass zum Zusammentritt gewesen, so findet man 1907 eine Einrichtung, die fester Bestandteil der englischen Verfassung geworden und als solcher im Vereinigten Königreich wie in den Dominien Anerkennung findet. Dabei gehört diese Institution nicht dem Gesetzesrecht an: Kein Parlamentsbeschluss und keine Order in Council hat sie geschaffen und nirgends findet sich ein gesetzlicher Hin-

[1]) Gemäss dieser Bestimmung wurden dann auch mehrere solche Konferenzen abgehalten: Navigation Conference 1907, Education Conference 1907, 1911, Copyright Conference 1910, Conference on Military and Naval Defence 1909, Surveyors Conference 1911.

weis auf ihre Zusammensetzung. Auch die „Verfassung“ von 1907 beruht nicht auf Gesetz: Ein englischer Staatsgerichtshof könnte ihre Uebertretung niemals als rechtswidrig beachten.[1]) Dennoch findet man in der Folgezeit keinen Fall einer nennenswerten Uebertretung.

Unter dieser Verfassung erfolgte nach 4 Jahren, 1911, die nächste Reichskonferenz, die die letzte vor dem Weltkriege sein sollte und für die Dominien von grosser politischer Bedeutung war. Auch diesmal wurde durch den Kolonialsekretär Harcourt ein Projekt vorgelegt, das einen ständigen Ausschuss (standing committee) schaffen wollte. Doch das Misstrauen in den Dominien war zu gross. Der Ausschuss sollte dem Kolonialamt unterstehen und dies erschien ihnen als Herabsetzung ihrer Selbständigkeit. So scheiterte der Vorschlag, der diesmal nicht auf Wünsche der Reichsregierung, sondern Neuseelands zurückging, an dem Widerstand der anderen Dominien.[2]) Einen ähnlichen Zweck hatte ein direkter Antrag Neuseelands. dessen Premier Sir Joseph Ward zunächst die Absicht hatte, die Schaffung eines Reichsrates abermals anzuregen. Davon ging er aber soweit zurück, dass er nur ein Parlament für Reichsverteidigung vorschlug, das über auswärtige Politik des Reiches, Rüstungsfragen, Krieg und Frieden zu entscheiden hätte. Darin wäre das ganze Reich entsprechend der Anzahl an weisser Bevölkerung vertreten gewesen, es wären auf das Vereinigte Königreich 200, auf die Dominien 77 Vertreter gekommen. Die Exekutive sollte aus einem Rat von 15 Mitgliedern bestehen. Doch hatte Neuseeland nicht damit gerechnet, dass die bisher erreichten Rechte der grossen Dominien schon viel zu gross waren, als dass sie sich nunmehr in einem solchen Körper von einer überwiegenden Majorität englischer Vertreter überstimmen liessen.[3])

Für die rechtliche Ausgestaltung des britischen Reichs hat die Reichskonferenz von 1911 an sich nicht mehr als die vorhergehenden getan, doch sie fällt zusammen — vielleicht nicht ganz zufällig — mit dem Ende eines ersten Versuchs, die Be-

[1]) Siehe S. 15.

[2]) Ueber die Möglichkeit einer Aenderung der Verfassung der Konferenz siehe Keith, Imp. Unity, S. 553.

[3]) Ebenda S. 506.

ziehungen zwischen Mutterland und Dominien der veränderten Lage anzupassen, und zu einem Verhältnis internationalen Charakters zu kommen. Diese Phase der Entwicklung ist bis hieher in ihren verschiedenen Wirkungen betrachtet worden und ihre Probleme sind naturgemäss mehr imperialer als internationaler Art. Die Beziehungen zu fremden Staaten waren erst im Entstehen und wurden nur teilweise von England gestattet. Diese Entwicklung bildet aber zugleich die Voraussetzung für die folgende Phase, in der internationale Beziehungen der Dominien bereits in gewissem Umfang selbstverständlich sind und die Aufgabe des Mutterlandes nicht mehr darin besteht, sie in ihrer Entstehung zu kontrollieren, sondern sie auf gemeinsame Ziele einzustellen.

IV.

Das Reich als Staatengruppe.

1. Die aktive Teilnahme der Dominien am Weltkrieg und ihre Konsequenzen.

Am 22. Dezember 1915 sagte der kanadische Premierminister Sir Robert Borden: „Jetzt ist es klar erkannt, dass die grosse Politik und die Fragen, die um den Ursprung von Krieg und Frieden gehen, von nun an nicht mehr allein vom Volk auf den Britischen Inseln entschieden werden können."[1]) Damit hatte er ausgesprochen, dass in den vergangenen Jahren eine Aenderung der Beziehungen zwischen England und seinen Dominien eingetreten war, die das Reich vor ganz neue Probleme stellte und im Lauf der Zeit nach einer neuen Lösung drängte.[2])

Der wichtigste Grund dafür ist der Ausbruch des Weltkrieges und die Haltung der Dominien in diesen für das Weltreich so kritischen Tagen. Die von englisch-imperialistischer Seite häufig geäusserte Ansicht, dass nur ein grosser Krieg eine Belastungsprobe für die innere Festigkeit des Reiches sein könne, wurde zu Beginn des Weltkriegs voll bestätigt. Es bestand kein Zweifel, dass nach den Grundsätzen des Völkerrechts durch die Kriegserklärung Englands an Deutschland und später an die

[1]) Zit. bei Hall a. a. O. S. 162.

[2]) Round Table Nr. 46, 1922, S. 246.

anderen Mittelmächte die Dominien automatisch in Kriegszustand mit diesen Staaten kamen. Jedoch wurde niemals von England ein Ersuchen um Hilfe zu See, zu Lande oder finanzieller Art an die Dominien gestellt, sondern man achtete ihre innere Autonomie in jeder Beziehung. Erst als mit Beginn des Krieges sofort freiwillige Hilfsangebote aus allen Dominien kamen, machte England von sich aus Vorschläge, wie man sie am besten ausführen könnte. Die Rücksichtnahme auf die innere Autonomie der Dominien ging dabei so weit, dass man bei Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in Grossbritannien eigens die Angehörigen solcher Dominien ausnahm, die selbst noch keine Wehrpflicht hatten.[1]) Umso deutlicher sprechen die tatsächlich von den Dominien gemachten Anstrengungen für den überaus festen Zusammenhalt, der trotz aller gelegentlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Teilen des Reiches bestand: Kanada versprach zu Ausbruch des Krieges ein Kontingent von 33000 Mann zu stellen, dem dann auch bald weitere Truppensendungen folgten. Trotz grosser Schwierigkeiten im Inneren gelang es der kanadischen Regierung, auch während des Krieges noch Verstärkungen aufzubringen, die fast ausschliesslich aus Freiwilligen bestanden. Man hatte zwar allgemeine Wehrpflicht durch ein Gesetz des Dominions eingeführt, ihre effektive Durchführung jedoch erfolgte erst ganz kurz vor Abschluss des Waffenstillstandes. Ebenso bedeutend war die von Australien gesandte Hilfe, das Ende 1918 über 300000 Mann auf den europäischen Kriegsschauplätzen stehen hatte. Auch hier wurden die Truppen ausschliesslich aus Freiwilligen zusammengeetellt, da Australien die Unvorsichtigkeit beging, die allgemeine Wehrpflicht dem Referendum vorzulegen, wobei zweimal ein negatives Ergebnis erzielt wurde.[2]) Südafrika hatte zu Beginn des Krieges eine Rebellion eines Teils der Burenbevölkerung niederzukämpfen, konnte aber danach mit einem Freiwilligenheer die Okkupation von Deutsch-Südwestafrika durchführen. Neuseeland und Neufundland hatten frühzeitig allgemeine Wehrpflicht eingerichtet. Wie intensiv auch allgemein die Mitwirkung dieser Streitkräfte aus den Dominien war, geht daraus hervor, dass die Verluste sowohl

[1]) Keith, War Government in the Dominions, S. 21

[2]) Keith, Const., S. 82.

Kanadas als auch Australiens allein grösser waren als die der Vereinigten Staaten. Die für die Kriegsführung von den Dominien aufgewendeten Summen bezifferten sich bei Kriegsende auf 862,434,000 Dollars.[1]) Es ist notwendig, diese Zahlen anzuführen, denn sie beweisen am besten, dass die Dominien angesichts solcher Opfer früher oder später eine Aenderung ihrer Stellung fordern mussten.

1917 wurde eine „Reichskriegskonferenz" einberufen, der bald ein „Reichskriegskabinett" zur Seite trat. Ihre Zusammensetzung und rechtliche Bedeutung sind noch gesondert zu betrachten, hier sei nur erwähnt, dass das Reichskriegskabinett zum erstenmal in einem Beschlusse festlegte, die rechtlichen Beziehungen des Reiches müssten den neuen Verhältnissen angepasst werden. Dabei wurde aber die endgültige Regelung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Dieses Reichskriegskabinett ging dann als Abordnung des britischen Empire zu den Friedensverhandlungen nach Paris und unterzeichnete den Versailler Vertrag gemeinsam mit den Vertretern des Vereinigten Königreichs. Jedes dieser Ereignisse ist voll von wichtigen Fragen und Konsequenzen, doch das wesentliche Ergebnis ist, dass am Ende das Empire eine „Gruppe gleichberechtigter Staaten" (group of equal states) geworden ist.[2]) Man kann es nicht mehr als eine völkerrechtliche Einheit auffassen, die aus einem souveränen Staat und einer Reihe von Dependenzen besteht. Wenn nun das Reich einen Vertrag unterzeichnete oder ratifizierte, so ist diese Handlung entstanden durch eine Anzahl gleichzeitiger verabredeter Handlungen der selbständigen Glieder des Empire. Wenn man es freilich jetzt versucht, die damals gefundene Lösung auf die obige Formel zu bringen, so darf man nicht vergessen, dass darin fast unüberwindliche Schwierigkeiten und Widersprüche enthalten sind und gewiss nicht alle Beziehungen Englands zu den Dominien dementsprechend gestaltet werden konnten.

---

[1]) Hall a. a. O. S. 154.

[2]) Es wird im Hinblick auf diese Ereignisse von manchen der Beginn der neuen Epoche völkerrechtlicher Ausgestaltung des Reichs ungefähr auf 1919 gelegt. Da aber die Ereignisse ab 1914 die Voraussetzung für die Entwicklung waren, ist es gerechtfertigt, die neue Phase schon damit beginnen zu lassen.

Jeder andere völkerrechtliche Zusammenschluss unabhängiger Staaten fände Schwierigkeiten nur auf einem Gebiet: Der Entwicklung von Organen der Zusammenarbeit. Anders das britische Reich. Hier handelte es sich darum, gleiche Stellung der Dominien und des Vereinigten Königreichs zu erreichen, ohne dabei eine Reihe von Institutionen zu verletzen. die einst Symbole der Abhängigkeit der Kolonien waren, nun aber als Symbole der Zusammengehörigkeit des Reiches erhalten werden sollten.[1])

Eine andere Frage ist die Art, wie dieser Staatenzusammenschluss handelnd auftreten sollte. In Anbetracht der erschwerten gemeinsamen Beratung wurde eine Unterscheidung nach dem Charakter der vorzunehmenden Handlung getroffen: Waren wichtige Fragen der allgemeinen Aussenpolitik zu erledigen, so mussten diese erst auf der gemeinsamen Beratung besprochen werden. Dann konnten die einzelnen Premierminister die Beschlüsse ihren Parlamenten vorlegen, soweit diese lokale Gesetzgebung erforderten. Der politischen Lage entsprechend war das jedoch der Ausnahmefall und in der Mehrzahl von minder wichtigen diplomatischen Angelegenheiten musste eine andere Methode angewandt werden: Die auf der Reichskonferenz getroffene Entscheidung wurde zur Ausführung einem Mitglied der „Gruppe" übertragen, wobei das natürlich in jedem Fall das politisch bedeutendste England sein musste.

Um bei dieser Lösung des Reichsproblems die Praxis vergangener Jahrzehnte nicht zu verlassen und gleichzeitig der getroffenen Neuordnung zu genügen, musste man in dem ganzen Komplex der internationalen Beziehungen einen weiteren Unterschied machen. Fragen, die die Gruppe im ganzen betrafen, wie Entscheidung über Friedensschluss, oder Verhandlung grosser Verträge mussten anders behandelt werden als solche, die nur einen der Staaten als nationale betraf, wie Naturalisation, Einwanderung und Handelspolitik. In beiden Fällen muss zur Durchführung der beschlossenen Handlung die Krone als Trägerin der Exekutive tätig werden. Haben also im ersten Fall die Premierminister aller Dominien ihre Stimme bei der Entscheidung abzugeben, und wird im zweiten nur der Beschluss des Kabinetts

[1]) Vgl. South African Hansard, 9. 9. 1919.

des betreffenden Staates genügen, so war doch in beiden Fällen der allgemeine Satz des englischen Staatsrechts beizubehalten, dass die Krone nur auf Rat der für die Handlung verantwortlichen Minister handeln kann.[1]) Daneben besteht noch die Konventionalregel, dass für diesen Akt der königlichen Exekutivgewalt das Ministerium des Vereinigten Königreichs die Verantwortung trägt.

Hatte man aber die geschilderte neue Form der Reichsorganisation gewählt, so musste man den Ministerien der Dominien in Fragen „nationalen" Charakters direkten Zugang zur Krone verschaffen. Denn würden sie dazu wieder der Vermittlung des britischen Kabinetts bedürfen, so bedeutete das die englische Suprematie und keinen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem früheren Zustand. Tatsächlich ist dies auch das Kardinalproblem geworden und ist nicht zuletzt der Grund, dass man die Form des „Gruppenzusammenschlusses" ungefähr um 1921—22 wieder aufgab.

Man versuchte aber dennoch die Schwierigkeiten zu umgehen und half sich dabei mit einer juristisch interessanten Konstruktion: In verschiedenen Fällen hatten die Dominien bei der Durchführung von Staatsakten „nationalen" Charakters die Mitwirkung der königlichen Exekutive gebraucht. Doch war keine Rede davon, dass die Minister der Dominien dabei die Krone zu beraten hatten, vielmehr handelte diese auf Rat des britischen Kabinetts. Dabei behauptete man aber, dass trotzdem die Dominien gleiche Stellung mit dem Vereinigten Königreich hätten. Solange jedoch die britische Krone und die Reichskrone in einer Person verkörpert seien, müsste das britische Kabinett die Mittelstelle zwischen den Regierungen der Dominien und der Exekutivgewalt bleiben. Die Gleichheit der Stellung sei jedoch dadurch gesichert, dass das britische Kabinett die Pflicht habe, in solchen Fällen als Mittelstelle zu dienen. Es wurde also die Entstehung einer Konventionalregel behauptet: Gesetzesrecht gab früher dem englischen Kabinett die Möglichkeit, Beschlüsse der Dominionregierungen zu billigen oder zu missbilligen, bevor es der Krone ihre Ausführung anriet, und es hatte so eine direkte Kontrolle der Politik der Dominien. Nunmehr soll es zwar dieses

[1]) Keith, Const., S. 13.

gesetzliche Recht noch unangetastet behalten, aber die Konventionalregel verpflichtet es, der Krone selbst dann die Ausführung eines Dominion-Beschlusses anzuraten, wenn dessen Inhalt ihm politisch nicht genehm ist.[1])

Wenn man sich für die Durchführung von Beschlüssen „nationalen" Charakters dieser etwas künstlichen, aber für englisches Staatsrecht sehr bezeichnenden Konstruktion bedienen musste, um die These von der Gleichstellung der Dominien mit dem Mutterland innerhalb einer „Gruppe" aufrechtzuerhalten, war bei Fragen von gemeinsamem Interesse bereits eine Konventionalregel entstanden, die die Dominien auch rechtlich dem Mutterlande gleichstellte. Ihr Inhalt ist lediglich, dass in Lebensfragen der grossen Politik, die das ganze Reich betreffen, die britische Regierung nicht mehr das Recht hat, die Krone ausschliesslich zu beraten. Vielmehr haben die Kabinette der Dominien auch ihrerseits das Recht der Ratserteilung. Es zeigte sich namentlich bei den Debatten über den Versailler Vertrag in den Parlamenten der Dominien, dass diese Konventionalregel als verbindlich angesehen wurde.

2. Die rechtliche Konstruktion der Staatengruppe.

Wurde im Vorhergehenden kurz gezeigt, welche äusseren Ereignisse die Stellung der britischen Dominien weitgehend änderten und welche Gestalt man nun dem Empire zu geben versuchte, so ist es weiter notwendig, sich mit der juristischen Form zu befassen, die man diesem neuen Zusammenschluss geben wollte. Man findet hier, dass jede derartige Untersuchung in der englischen Wissenschaft von der Voraussetzung ausgeht, dass die Dominien „Nationen" (nations) geworden sind. Dabei ist allerdings festzustellen, dass der Begriff der Nation in diesem Zusammenhang sich von unserem wesentlich unterscheidet und dann auch als Grundlage einer Rechtsformulierung dienen kann.

Die von der englischen Wissenschaft wohl allgemein anerkannte Definition der Nation gibt John S. Mill folgendermassen:[2])

---

[1]) Allerdings würde dann auch das Kabinett des Dominions die Verantwortung für den Akt der Exekutivgewalt tragen.

[2]) Considerations on Representative Government, S. 120.

„Man kann sagen, dass ein Teil der Menschheit eine Nation darstellt, wenn diese Menschen untereinander durch gemeinsame Sympathien verbunden sind, die nicht zwischen ihnen und anderen bestehen. — Dank derer sie lieber miteinander zusammenarbeiten als mit anderen, unter der gleichen Regierung zu sein wünschen und wünschen, dass es eine Regierung durch sie selbst oder durch einen Teil von ihnen ausschliesslich sei." Es sind in diesem Nation-Begriff Elemente enthalten, die ihm manche Aehnlichkeit mit dem Begriff des Staates geben, namentlich eben der „Wunsch eigener Regierung".[1]) Dem trägt auch Hall Rechnung, wenn er eine politische und eine kulturell-ethische Konzeption des Begriffes Nation unterscheidet und dabei sagt, dass er in der ersten Konzeption „als äquivalenter Begriff für Staat gebraucht wird".[2]) Diese Tatsache macht es auch verständlich, dass in den Dominien schon frühzeitig der nationale Charakter (nationhood) betont wurde, ja man während des Krieges sogar völkerrechtliche Anerkennung dieses Charakters forderte — denn es liegt darin dann gleichzeitig eine Anerkennung ihres Staatencharakters.

Eine juristische Begründung der neuen Zusammenfassung musste deshalb von dieser Voraussetzung ausgehen, dass die Dominien Nationen geworden waren. Man nahm daher eine Bezeichnung auf, die schon in der vorhergehenden Periode manchmal benützt war und auch noch weiterhin beliebt blieb: Commonwealth of Nations. Von den föderalistischen Vertretern der Round Table-Gruppe, besonders Lionel Curtis[3]) während des Krieges eingeführt, um den in den Dominien unbeliebten Ausdruck Empire zu ersetzen, bedeutet es dem Sinne nach nichts anderes als ein Abkommen im Interesse des allgemeinen Wohls.[4]) Inhaltlich sind mit dieser Bezeichnung aber nur England und die Dominien gemeint und ihre Bedeutung ist so wenig präzis

[1]) W. W. Willoughby: The Nature of the State, S. 12/13.

[2]) Hall a. a. O. S. 72. Daher meint die englische Bezeichnung League of Nations nicht „Völkerbund", sondern eigentlich „Staatenbund". Der deutsche Ausdruck ist hier inkorrekt.

[3]) Bedeutende Staatsmänner und Juristen aller Teile des Weltreichs sind Mitarbeiter an der Vierteljahrsschrift „The Round Table", die eine tätige Empire-Politik vertritt.

[4]) Jebb, Empire in Ecl., S. 19.

und fest umrissen, dass sie auch von englisch-imperialistischer Seite ohne Bedenken gebilligt werden konnte.

Bedeutend genauer wäre eine andere Bezeichnung, die man auch sehr häufig erwähnt findet, indem man nämlich das Verhältnis der Mitglieder dieser Gruppe zueinander als „partnership", also Gesellschaft auffasste. Dabei ist diese Lösung ausdrücklich ein Gegensatz zu der von radikaler Seite in den Dominien angestrebten, dass nämlich England und die selbstregierenden Dominien nur in ein bedingtes Bündnisverhältnis treten sollten (alliance under limited conditions). Es ist dabei interessant zu beobachten, wie man ohne Bedenken Begriffe aus dem Handelsrecht auf völkerrechtliche Staatenverbindungen überträgt und dabei unterscheidet, ob das Verhältnis der Dominien zum Mutterland mehr einer tätigen oder stillen Gesellschaft ähnelt.[1]) Es soll dabei im ersten Falle an die Vereinigung zweier selbständiger Gemeinwesen gedacht sein, die ihre äusseren Angelegenheiten gemeinsam führen, Verluste und Gewinne gemeinsam zu tragen haben und dabei gemeinsame Einrichtungen zur Erreichung dieses Zieles besitzen. Dem stünde gegenüber die stille Gesellschaft, bei der in konsequenter Anwendung der handelsrechtlichen Grundsätze die Dominien wohl Interesse an der Erledigung der das ganze Reich betreffenden Fragen haben, aber keinen tätigen Anteil an der Führung der Angelegenheiten nehmen, immer vorausgesetzt, dass sie a priori dem tätigen Partner, nämlich dem Vereinigten Königreich, rechtlich vollkommen gleichstehen. Vielleicht ist dies die Lösung, die dem wirklichen Verhältnis am nächsten kommt, wobei immer zu bedenken ist, dass es den Prinzipien englischen Rechtes näher liegt, privatrechtliche Begriffe auch auf Rechtsverhältnisse zwischen Staaten anzuwenden, da ja die Ursprünge für beides im Common Law liegen.

Am genauesten dürfte wohl die Bezeichnung des Zusammenschlusses als eine „Gruppe" (group) sein, die sich Hall, Jebb[2]) u. a. zu eigen machen. Sie enthält im wesentlichen alle Elemente unseres Begriffs des Staatenbundes, wobei jedoch die

[1]) Hurd, The new Empire Partnership, S. 57.

[2]) Jebb, The Empire in Eclipse. Hall, The British Commonwealth of Nations.

Komplexität des Zusammenschlusses sehr stark betont wird, so dass hier wieder an Parallelen mit dem Bundesstaat gedacht werden könnte. Dazu fehlt aber der Hauptbestandteil, nämlich der Staat, den der Bund über den Gliedstaaten darstellt. Es ist immer im Auge zu behalten, dass damit für die Dominien nicht mehr erreicht war als eine formelle Gleichstellung mit dem Vereinigten Königreich. Diese Forderung war auf Grund der kurz vor dem Weltkrieg und während des Weltkriegs stattgefundenen Ereignisse aufgestellt und wenn England sie gewährte, so besagte das zunächst nur ein generelles Zugeständnis. Man wird im folgenden finden, dass es dann immer noch die Aufgabe der Dominien blieb, in den einzelnen Sphären dieses gewonnene Recht geltend zu machen und dabei zeigte sich dann noch einmal ein oft sehr starker Widerstand Englands.

Dies ist auch eine der Ursachen, weshalb diese Form des Reichsverbandes schon verhältnismässig bald wieder aufgegeben werden musste. So wie es grosse rechtliche Schwierigkeiten gab, deren Ueberwindung am Widerstand des Vereinigten Königreichs scheiterte, zeigte sich auch in der Praxis eine Durchführung dieses Systems als unmöglich.

3. Reichskriegskonferenz und Reichskriegskabinett.

Es war beim Kriegsbeginn unmöglich gewesen, die schwerwiegende Entscheidung der Kriegserklärung nach vorheriger Befragung der Dominien zu fällen. Dies war allerdings zum Teil deren eigener Fehler, denn 1912 hatte die Reichsregierung ihnen angeboten, ständige Vertreter (resident ministers) nach London zu senden, die bei der Entscheidung wichtiger, aussenpolitischer Fragen zugezogen werden sollten. Doch hatte die ständige Furcht vor einer Organisation, die in ihren Konsequenzen zur Reichsföderation führen könnte, alle Dominien bis auf Kanada diesen Vorschlag abweisen lassen.

So verging das erste Kriegsjahr, während dessen von den Dominien grosse Truppensendungen erfolgten und alle Kriegsschiffe der englischen Admiralität unterstellt wurden, ohne dass ihnen eine beratende Stimme bei der Kriegführung gegeben wurde. Die nächste Reichskonferenz sollte 1915 zusammentreten,

aber eine Umfrage des Staatssekretärs für die Kolonien bei den Regierungen in den Dominien hatte ergeben, dass dort kein Interesse für eine gewöhnliche Konferenz mit „all den vermischten Beschlüssen, endlosen Sitzungen, schriftlichen Protokollen und als Ergebnis ein Blaubuch" bestand.[1]) Erst als im Dezember 1916 Lloyd George die Regierung übernahm, erfolgte gleichzeitig ein neuer Vorschlag, wie man die Dominien zu gemeinsamer Beratung heranziehen könnte. Am 14. Dezember 1916 wurden die Premierminister eingeladen, einer Reihe spezieller und permanenter Sitzungen des (schon seit Beginn des Krieges bestehenden) britischen Kriegskabinetts beizuwohnen. Sie sollten zu Mitgliedern dieses Kabinetts werden, das dann die Bezeichnung „Reichskriegskabinett" führen würde.[2]) Dies so zusammengesetzte Kabinett hielt zwischen 20. März und 2. Mai 1917 eine Reihe von Sitzungen, die in geheimer Verhandlung Fragen der Kriegführung und der mit dem Krieg verbundenen Reichspolitik behandelten.[3]) In seiner letzten Sitzung fasste es den Beschluss, von einer einmaligen Versammlung zur Kriegsinstitution zu werden, die in jährlich stattfindenden Beratungen die Politik des Reiches bestimmen würde.

Es ist notwendig, die rechtliche Natur des Reichskriegskabinetts noch kurz zu streifen. In einer berühmt gewordenen Rede sagte der kanadische Premierminister Borden darüber, dass die Mitglieder des Kabinetts, d. h. die Minister der englischen Regierung und die Premiers der Dominien unter dem Vorsitz des Premierministers des Vereinigten Königreichs sich versammelten, wobei dieser primus inter pares sei. Die betreffenden Minister blieben dabei jeder seiner Wählerschaft verantwortlich.[4]) Aus seiner Erklärung ging aber deutlich hervor, dass dieses „Reichskriegskabinett" mit einem eigentlichen Kabinett nur den Namen gemein hatte. Der britische Premierminister hatte nicht die Mitglieder des Kabinetts dorthin berufen, wie das sonst der Fall wäre, sondern sie waren da als Vertreter der Dominien. Hauptsächlich aber fehlte jede Pflicht zur Ausführung der gefassten

[1]) Curtis, Problem of the Commonwealth, S. 116.
[2]) Keith, War Government, S. 27/28.
[3]) Cd. 9005 S. 5—9.
[4]) War Cabinet Report, S. 8—9.

Beschlüsse. Diese wurden von den Premiers ihren Kollegen und ihren Parlamenten in den Dominien zur Erlassung der erforderlichen Gesetzgebung vorgelegt, wurden sie aber von diesen verworfen, so gab es keinen Zwang sie auszuführen. Ferner fehlte es — und über diese Tatsache waren sich wohl manche Mitglieder des Reichskriegskabinetts selbst nicht klar[1]) — an der Exekutivgewalt dieses Körpers. Denn die Initiative zur Exekutive von Beschlüssen stand nach wie vor bei den verantwortlichen Ministern des britischen Kriegskabinetts, die die Krone dementsprechend zu beraten hatten. Es stand also selbst nach einstimmiger Beschlussfassung immer noch den britischen Ministern frei, die zur Ausführung erforderlichen Schritte zu tun.

Tatsächlich hatte das Reichskriegskabinett mehr den Charakter einer Konferenz als eines wirklichen Kabinetts und wir finden auch viele Parallelen zu einer Einrichtung, die ungefähr um die gleiche Zeit ins Leben tritt: die Reichskriegskonferenz. Die Sitzungen dieser Versammlung fallen zeitlich in dieselbe Periode wie die des Reichskriegskabinetts. Während jedoch dieses fast ausschliesslich Fragen der Kriegführung und der grossen Politik des Reiches behandelte, hatte die Konferenz Angelegenheiten internen Charakters, besonders die durch den Krieg bedingten Beziehungen des Mutterlandes zu den Dominien zu behandeln.[2]) An ihr nahmen die Premierminister der Dominien teil, diesmal aber unter dem Vorsitz des Staatssekretärs für die Kolonien. Das wichtigste Ergebnis dieser Sitzungen ist der sog. „Verfassungsbeschluss“ (Constitutional Resolution), der eine entschiedene Abkehr von den damals wieder sehr starken Föderationsbestrebungen war. Er besagt, dass die Ereignisse des Krieges eine Revision der Verfassungsbeziehungen innerhalb des Reiches wünschenswert gemacht haben, dass diese jedoch einer besonders dafür eingesetzten Konferenz nach dem Kriege überlassen werden solle. Dabei müsse von dem Grundsatz ausgegangen werden, dass die Dominien und Indien ein Recht auf angemessenen (adequate) Einfluss auf die auswärtigen Beziehungen haben sollen, und es müsse für die Schaffung einer Ein-

[1]) Keith, War Government, S. 34 Anm. 1.
[2]) Keith, Const., S. 83.

richtung zur ständigen Beratung gesorgt werden.[1]) Es sollte also danach die bisherige Form der Reichskonferenz entsprechend der angenommenen Konzeption der Empire-Gruppe weiter ausgebaut werden, wobei es offen blieb, welche Gestalt das Reich durch die „Verfassungskonferenz" erhalten werde.

Dieser wichtigen Entschliessung stehen zwei Resolutionen zur Seite, die das Reichskriegskabinett in seiner zweiten Sitzungsperiode[2]) nach vorhergehender Diskussion in der Reichskriegskonferenz gefasst hatte. Die erste setzt wichtige Veränderungen in dem künftigen Verkehr der Dominionsregierungen mit der Reichsregierung fest. Es sollte danach der Premierminister jedes Dominions das Recht direkter Verbindung mit dem Premier des Vereinigten Königreichs haben und umgekehrt, wobei also der Umweg über den Kolonialsekretär beseitigt wurde. Einschränkend wird aber hinzugefügt, dass dieser direkte Zugang nur bei wichtigen Fragen (of cabinet importance) offenstehen solle. Dem einzelnen Premierminister blieb es vorbehalten, die Wichtigkeit der Angelegenheit selbst zu beurteilen. Der weitere Nachrichtenaustausch solle nach wie vor über das Kolonialamt gehen.[3]) Man darf dieser Tatsache nicht die Bedeutung einer grundlegenden Neuerung beimessen. Es war im Prinzip nur eine formelle Bekräftigung der schon auf den früheren Reichskonferenzen und nunmehr im Reichskriegskabinett befolgten Praxis, wo ja die Premiers ohne Vermittler verhandeln konnten.

Die zweite Resolution gab dem Premierminister jedes Dominions das Recht, einen seiner Minister zu ernennen, der als sein Vertreter die Sitzungen des Reichskriegskabinetts besuchen konnte. Die Premierminister selbst waren aber nur zu den jedesmal einige Wochen währenden Vollsitzungsperioden anwesend. Diese Vertreter sollten also zu den in der Zwischenzeit stattfindenden Sitzungen zugezogen werden. Auch dies war z. T. die Bestätigung einer bestehenden Uebung; seit der letzten Tagung hatte General Smuts den südafrikanischen Premier im Kriegskabinett vertreten. Kanada sandte dann seinen Oberkommissar

[1]) Jebb, Empire in Ecl., S. 9.
[2]) Anfang Juni 1918.
[3]) Hall a. a. O. S. 178.

in London, der gleichzeitig Mitglied des kanadischen Kabinetts war.[1]) Weitere Ernennungen folgten nicht.

Die Periode der Reichskriegskonferenz schliesst damit ab, nicht ohne die Hoffnung in den Dominien zu lassen, dass das Prinzip der Empire-Gruppe, das ja gerade in diesen beiden Einrichtungen am deutlichsten verkörpert war, auch weiterhin durchgesetzt werde.

4. Die Dominien und der Versailler Vertrag.

a) Vertretung auf der Pariser Friedenskonferenz.

Die Praxis dieser beiden beratenden Institutionen deutete bereits eine Lösung für eine weitere Frage an, die sich mit Abschluss des Waffenstillstandes ergab: Wie war die Stellung der Dominien auf der nun folgenden Friedenskonferenz? Gerade in der vorhergehenden Periode hatten sie auf dem Gebiet der Verhandlungen zu Verträgen und deren Abschluss eine besonders günstige Stellung eingenommen, die auch diesmal von ihnen beansprucht wurde. Als demnach die britische Regierung beschloss, auf der von Wilson festgestellten Basis — nämlich den 14 Punkten — die Waffenstillstandsverhandlungen zu beginnen, erfolgte sofort ein scharfer Protest des australischen Premiers Hughes, dass bei diesem Beschluss die Ansicht des australischen Commonwealth nicht gehört worden sei.[2]) Auch die von der englischen Regierung in ihrer Entgegnung versuchte Unterscheidung zwischen Waffenstillstands- und Friedensbedingungen konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Dominien für die Friedenskonferenz auf ihrem Recht bestehen würden.

Der Ausgangspunkt für die Vertretung der Dominien in Paris war die Anfang 1918 erfolgte Schaffung des obersten Kriegsrats der Alliierten. In diesem war das britische Empire nicht durch das britische, sondern das Reichskriegskabinett vertreten, was also den Premiers der Dominien das Recht gab, an den Sitzungen teilzunehmen. Doch machten sie damals nur sehr selten davon Gebrauch. Der oberste Kriegsrat nun machte die

---

[1]) Mückenberger, Die britische Reichskonferenz und das Verfassungsproblem. S. 47.

[2]) Times, 8. und 9. November 1918.

Vorarbeiten für die Friedenskonferenz und entwarf auch bereits die Grundzüge des Friedensvertrages.

Nachdem hier formell die Vorbedingungen gegeben waren, handelte es sich für die Dominien noch darum, ihre Wünsche der widerstrebenden englischen Regierung gegenüber durchzusetzen. Den ersten Schritt nach dem erfolglosen Protest von Hughes tat der kanadische Premierminister Borden, als er am 29. Oktober 1918 die förmliche Vertretung der Dominien auf der Konferenz forderte. Die erhobenen Entgegnungen der alliierten Mächte wurden schliesslich überwunden, indem man den fünf Grossmächten (Vereinigte Staaten, Britisches Reich, Frankreich, Italien und Japan) je 5 Vertreter im Rat, der die Hauptrolle bei der Abfassung des Vertrags spielen sollte, gewährte.[1]) Daneben bestand die Hauptversammlung, in der alle kriegführenden Staaten (einschliesslich der Dominien) vertreten waren, die jedoch praktisch nur geringe Bedeutung hatte. Die Vertretung in der Plenarkonferenz war sogar eine doppelte: ausser den Delegierten, die die Dominien dort als „kleine Staaten" hatten, waren ihre Minister auch berechtigt, in der aus fünf Mitgliedern bestehenden Delegation des Britischen Reiches zu erscheinen.

Da der Rat der Grossmächte die Hauptarbeit zu leisten hatte, konnte eine Mitgliedzahl von 25 nicht lange aufrechterhalten bleiben. Es schmolz zusammen zu dem „Rat der Zehn", der tatsächlich nur die Fortsetzung des Obersten Kriegsrats war, mit 2 Vertretern für jede Grossmacht.[2]) Auch diese Anzahl war noch zu gross und durch die Elimination Japans und der Aussenminister der anderen Grossmächte blieben die sog. „Big four" übrig, nämlich Lloyd George, Wilson, Clemenceau und Orlando, die dann die Bestimmungen des Vertrags allein berieten. Man darf die politische Bedeutung der Vertretung der Dominien auf der Friedenskonferenz nicht überschätzen. Abgesehen davon, dass sie einen Teil der deutschen Kolonien als Mandatsländer unter ihre Verwaltung brachten, war ihr Einfluss bedeutungslos.[3])

[1]) Keith, War Government, S. 148.

[2]) Die Vorarbeiten dazu wurden durch Spezialkommissionen geleistet, in denen sich auch die kleinen Staaten und die Dominien befanden.

[3]) Eine mehr optimistische Auffassung hat Hall a. a. O. S. 189.

Doch kann man die völkerrechtliche Bedeutung nicht genügend betonen. Gewiss waren die Dominien schon 1912 auf der Radiotelegraphischen Konferenz und 1914 auf der Konferenz für die Sicherheit des Lebens auf hoher See vertreten gewesen, aber dies waren nur Konferenzen mehr technischen Charakters. Hier zum ersten Male traten sie auf einer politischen Konferenz von grösster Tragweite als den anderen Kleinstaaten durchaus ebenbürtig auf und waren somit als vollwertige Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft anerkannt.

b) Die Unterzeichnung und Ratifizierung des Vertrages durch die Dominien.

Bei der Unterzeichnung des Friedensvertrages ergab sich das praktische Problem, wie die Selbständigkeit der Dominien dabei zum Ausdruck kommen könnte, ohne den Gruppencharakter des Reiches zu verwischen. Man löste es durch eine eigentümliche Anordnung der Unterschriften: Das britische Reich erscheint in der Reihe der 5 alliierten Hauptmächte und es unterzeichnen die Vertreter des Vereinigten Königreichs für das ganze Reich und die Delegierten der Dominien als Vertreter der Krone für ihr betreffendes Dominium (z. B. Mr. Hughes and Mr. Cook, representing the King for the Commonwealth of Australia).[1])

Die völkerrechtliche Bedeutung dieser Unterzeichnung wurde in den folgenden Jahren Gegenstand des wissenschaftlichen Streites. Es ist demnach wichtig zu untersuchen, auf welchen Rechtsgrundlagen sie beruht: In einem Memorandum Sir Robert Bordens im Namen der Premierminister der Dominien an das Reichskriegskabinett wurde festgestellt, dass die Krone „die oberste Exekutive im Vereinigten Königreich wie in den Dominien darstelle, aber auf Rat der verschiedenen Minister innerhalb der Verfassungseinheiten (constitutional units) handle."[2]) Diesem Grundsatz entsprechend — der eine konsequente Anwendung der Gruppenkonzeption war — wurden von den Dominien Schritte getan, um die Bestellung der Bevollmächtigten zur Unterzeichnung auf den Rat und die Verantwortung der Dominionregierung und nicht des englischen Kabinetts zu bewirken.

[1]) Keith, Responsible Government, S. 881.

[2]) Hall a. a. O. S. 192.

Die kanadische Regierung erliess eine besondere Order in Council, in der dem König angeraten wurde, die kanadischen Bevollmächtigten für das Dominion Kanada zu ernennen mit Vollmacht, alle Verträge im Zusammenhang mit der Friedenskonferenz zu unterzeichnen und zwar das im Namen des Königs für (in respect of) das Dominion Kanada. Diese Order in Council war begleitet von einem Schreiben an Lloyd George, in dem abermals betont wurde, die kanadische Regierung lege Wert darauf, festzustellen, dass die Vollmacht auf ihre Verantwortung hin ausgestellt sei. Die Vollmachtsurkunde wurde dann mit der königlichen Zeichnung und der Gegenzeichnung des Staatssekretärs für auswärtige Angelegenheiten ausgestellt.

Um diesen Punkt geht der Streit in der Wissenschaft. Vom englischen Standpunkt aus sagt Keith, dass die völkerrechtliche Kompetenz der Dominionbevollmächtigten nicht auf der von der Dominionregierung ausgestellten Urkunde beruhe, sondern die formgerechte Ratserteilung des englischen Kabinetts an die Krone dazu notwendig gewesen sei.[1]) Die Schritte der Dominien-Regierungen seien also nur als Beistimmung und nachgängige lokale Autorisation zur Vertretung ihres Staates anzusehen.

Mit dieser Ansicht scheinen aber doch die erwähnten Handlungen nicht im Einklang zu stehen. Hätte die englische Regierung die alleinige Verantwortung bei der Ernennung der Delegierten tragen wollen, so musste sie dies den Ministern der Dominien mitteilen, da ja aus dem Memorandum, der kanadischen Order in Council und dem Begleitschreiben Bordens an Lloyd George unzweideutig das Gegenteil hervorging. Es dürfte sich wohl empfehlen, der Ansicht Halls beizupflichten.[2]) Dieser sagt, dass der König durch das Kabinett des Dominions zur Vollmachterteilung beraten wurde. Eine Beteiligung der englischen Regierung war nur der Form nach erforderlich und trüge keine neue Willensbildung hinzu, da einer Weigerung des englischen

[1]) So in War Governm., S. 145, Const., S. 45 und in sehr scharfer Form in Resp. Government, S. 881, wo er die kanadische Order in Council als „formelles Ansuchen" um die Ausstellung der Vollmacht bezeichnet. Seiner Ansicht schliesst sich an Rolin, Revue de droit international et de législation comparée 1923, S. 221.

[2]) Hall a. a. O. S. 192. Ebenso Lewis, Brit. Yearbook of Int. Law, 1922/23 S. 31.

Kabinetts bereits eine Konventionalregel entgegenstände. Seine Ansicht dürfte auch eine offizielle Erklärung bekräftigen, die Lord Milner für die englische Regierung abgab und die, wenn auch nicht mit der wünschenswerten Klarheit, die theoretische Gleichstellung der Dominion-Regierungen mit dem englischen Kabinett bei Ausstellung der Vollmacht bestätigt.[1]) Diese Anschauung trägt sowohl den vorliegenden Dokumenten als auch der ganzen damaligen Tendenz, die auf die möglichst weitgehende Durchsetzung des Prinzips der Empire-Gruppe ging, am ersten Rechnung.

Das gleiche gilt für die Ratifizierung des Vertrages; nach der Unterzeichnung erfolgte ein Schritt Lord Milners im Namen der Reichsregierung, dass die Dominien den Vertrag nicht erst gesondert ratifizieren sollten. Man wollte die Tatsache der Unterzeichnung als, wenn auch formell nicht korrekten Rat an die Krone zur Ratifizierung ansehen und sich so über die rechtliche Schwierigkeit hinweghelfen. Aber Sir Robert Borden erhob sofort energischen Protest.[2]) Denn gerade, nachdem das Parlament des Vereinigten Königreichs vor der Ratifizierung von seiten Englands befragt war, musste eine Umgehung der Parlamente in den Dominien diese in minderwertige Stellung bringen. Der Protest der Dominien hatte vollen Erfolg und der Friedensvertrag wurde in ihren Volksvertretungen diskutiert und erst dann erfolgten die einzelnen Ratifizierungen. Man verfuhr dabei formell in der gleichen Weise wie schon bei der Erteilung der Unterzeichnungsvollmacht, die hinsichtlich ihrer rechtlichen Bedeutung Zweifel offen lässt und deshalb ebenfalls verschiedene Auslegungen gefunden hat.

c) Der Eintritt in den Völkerbund.

Als Signatare des Versailler Vertrages wurden die Dominien Mitglieder des Völkerbunds und erhielten somit abermals eine

---

[1]) The Peace Treaty recently made in Paris was signed on behalf of the Brit. Emp. by Ministers of the self-governing Dominions as well as by British Ministers. They were all equally plenipotentiaries of H. M. the King who was the High Contracting Party for the whole Empire.

[2]) In zwei Telegrammen vom 9. Juli und 4. August 1919.

wichtige Bestätigung ihrer Zugehörigkeit zur Völkerrechtsgemeinschaft. Das britische Reich ist mit Kanada, Australien, Südafrika, Neuseeland und Indien Mitglied der Vollversammlung, worin die Dominien unabhängig vom Mutterland vertreten sind. Andrerseits ist das britische Reich als eine der alliierten und assoziierten Hauptmächte zu einem ständigen Sitz im Völkerbundsrat berechtigt mit nur einem Vertreter. Ein Abkommen der „grossen Vier" gab am 6. Mai 1919 den Dominien die Wählbarkeit zu nichtständigen Mitgliedern des Völkerbundsrates durch die Hauptversammlung. Obwohl der Vertreter im ständigen Ratssitz stets ein Engländer ist, haben die Dominien den politischen Vorteil, bei der Reichsregierung möglicherweise für eine Instruktion des britischen Vertreters in ihrem Interesse zu sorgen. In allen Dominien mit Ausnahme Kanadas war man mit dem Eintritt in den Völkerbund sehr zufriedengestellt.[1]) Nur in Kanada erblickte man darin eine überflüssige Bindung an die Fragen der europäischen Politik, die die kanadisch-nationalistische Ansicht schon seit den Tagen Sir Wilfried Lauriers zu vermeiden suchte.[2]) Der Eintritt wurde aber trotzdem durch die Unterzeichnung des Friedensvertrages zur Tatsache.

Es ist an dieser Stelle notwendig, sich mit einer Theorie auseinanderzusetzen, die mit dem Eintritt der Dominien in den Völkerbund und der dadurch geschaffenen merkwürdigen Lage auftauchte: Die Theorie der doppelten Vertretung. Anscheinend bekräftigt durch einen Ausspruch Chamberlains wendet sie sich namentlich gegen die oben erwähnte Ansicht, die Unterzeichnung des Völkerbundspakts durch die Dominien sei eine rein innerstaatliche Angelegenheit und auf Verantwortung der Reichsregierung der Krone angeraten.[3]) Sie ging aus von der Tatsache, dass das Reich im Völkerbundsrat als alliierte und assoziierte Hauptmacht sitzt und dies demnach ein ständiger Ratssitz für die Empire-Gruppe sei.[4]) Dadurch konnte man dann das Recht ableiten, dass eines Tages ein Dominion-Minister als Vertreter des

[1]) Besonders weitgehende Konsequenzen zog man daraus in Südafrika, wo man den Staatscharakter des Dominions häufig betonte.

[2]) Canadian House of Commons Debates, 2. 9. 1919.

[3]) Keith, Const., S. 44.

[4]) So namentlich der Hauptvertreter Hall S. 341.

britischen Empire den Ratssitz einnehme, da auch nach englischem Verfassungsrecht jeder Minister eines Dominions Mitglied des englischen Kabinetts werden könne. Dies würde einen rechtlichen Vorteil vor den kleineren Staaten bedeutet haben. Die Theorie ist nur als folgerichtige Anwendung der Gruppenkonzeption verständlich. Sie setzt voraus, dass sowohl in der Vollversammlung stets einheitliches Vorgehen der an sich selbständigen Mitglieder der Reichsgruppe durch vorhergehende Beratung gesichert werde und andererseits der Vertreter des Reichs im Rat stets seine Instruktionen im Sinne einer einheitlichen Gruppenpolitik erhalten solle. Der Vertreter im Rat ist aber tatsächlich nur der des Vereinigten Königreichs. Das Zusammenfallen vieler Interessen Englands mit denen seiner Dominien kann darüber täuschen, aber der Irrtum der Ansicht, er sei Vertreter des ganzen Reichs, erhellt schon daraus, dass dann im Falle der Wahl eines Dominions zum nichtständigen Ratsmitglied dies zweimal vertreten wäre, ein Zustand, der mit dem ganzen Aufbau des Völkerbundes unvereinbar wäre.[1])

Man kann sagen, dass die Theorie heute kaum mehr Bedeutung hat, namentlich fand in der letzten Zeit in der Wissenschaft eine deutliche Abkehr statt. Sie war von dem Zeitpunkt an unmöglich, als man in der Organisation des Reiches die Konzeption der Empire-Gruppe aufgab. — Der Eintritt der Dominien in den Völkerbund brachte sie auch in Beziehungen zur Cour Permanente de Justice Internationale. Sie wurden dabei als unabhängige Staaten zugelassen, erhielten also eine andere Stellung als in der Verfassung des Haager Schiedsgerichtshofes. Jedes Dominion und Indien hatten vier Personen zu nennen, wovon nur zwei Staatsangehörige des Dominions sein durften. Diese konnten dann als Beisitzer zur Cour gewählt werden. Kanada erliess deshalb 1921 ein Gesetz zur Definition der kanadischen Nationalität.[2])

Dabei haben sich für die Dominien verschiedene Zweifelsfragen ergeben. Die Verfassung der Cour Permanente bestimmt, dass, wenn in einem Streit unter den Richtern sich ein Staatsangehöriger der einen Partei befindet, auch die andere das Recht

[1]) Anders Heck, Der Aufbau des britischen Reiches, S. 49.

[2]) Canadian Nationals Definition Act 11 & 12 Geo V, c. 4 s. 1.

habe, einen nationalen Richter (Juge national) zu ernennen. Es fragt sich, ob der englische Richter an der Cour als nationaler Richter anzusehen ist, wenn ein Dominion mit einem anderen Staat streitet. Entsprechend der Stellung im Völkerbund ist das jedoch abzulehnen, da sonst abermals eine doppelte Vertretung entstehen könnte. Auch die Frage, ob Streitigkeiten zwischen einem Dominion und England vor die Cour gebracht werden können, ist noch nicht endgültig entschieden. Die englische Regierung steht allerdings auf dem Standpunkt, dass ein solcher Fall keinen internationalen Charakter habe und lehnt somit ein Anrufen der Cour Permanente ab.

5. Diplomatische Vertretung der Dominien.

Auch in die Sphäre der diplomatischen Beziehungen musste die Aufnahme der Gruppen-Organisation wichtige Veränderungen bringen. Schon während des Krieges hatte Kanada eine Kriegsgesandtschaft in Washington unterhalten, die sich als sehr zweckmässig erwiesen hatte. Eine Fortsetzung der gegenseitigen Verhandlungen ohne Vermittlung des englischen Botschafters erschien auch nach Kriegsende als sehr wünschenswert, stiess jedoch auf verschiedene Schwierigkeiten: Wenn eine kanadische Vertretung in Washington erschien, so bedeutete dies nach aussen hin die Annahme eines Prinzips getrennter diplomatischer Vertretung der Teile des britischen Reichs ein Resultat, das weder Kanada noch dem Mutterlande erwünscht gewesen wäre. Um die Frage zu lösen, ging man einen Kompromiss ein. Der zu ernennende kanadische Vertreter sollte beim Präsidenten der Vereinigten Staaten als Gesandter in Washington akkreditiert werden und der Mittler in allen Fragen von rein kanadischer Bedeutung sein, Instruktion von der kanadischen Regierung erhalten und ihr direkt berichten. Die Bestellung sollte durch den König auf Rat seiner kanadischen Minister erfolgen. Während der Abwesenheit des britischen Botschafters sollte der kanadische Gesandte die Leitung der Botschaft übernehmen.[1])

Die Diskussion im kanadischen Parlament zeigte, dass eine grosse Opposition es für verfrüht hielt, durch solche Schritte die

[1]) Erklärung Bonar Laws im Unterhaus 10. V. 1920 (Hansard 1920).

Entschliessungen der angekündigten „Verfassungskonferenz“ vorweg zu nehmen. Obwohl die Ernennung eine geringe Majorität fand, blieb der Posten unbesetzt. Denn die Einschränkung, dass der kanadische Gesandte nötigenfalls als Vertreter des britischen Botschafters handeln sollte, hätte seine Stellung dem Botschafter subordiniert.[1])

6. Das Ende des Gruppenzusammenschlusses.

a) Die Enttäuschung von 1921.

Die mit dem Eintritt der Dominien in den Völkerbund verbundenen Fragen zeigten schon, dass die konsequente Anwendung des Prinzips der Empire-Gruppe zu grossen theoretischen und praktischen Schwierigkeiten führen kann. Diese Erkenntnis musste natürlich eine ohnehin in den Dominien nach Ende des Weltkriegs zunehmende Tendenz verstärken, die eine Abkehr von den europäischen Wirren forderte.[2])

Die Folge war, dass selbst die während des Krieges angekündigte und schon im voraus viel diskutierte spezielle „Verfassungskonferenz“ 1919 unterblieb und auch 1920 die Dominien nur wenig Neigung dafür zeigten. Erst 1921 drängte die Reichsregierung zu einer Versammlung der Premierminister, da die Erneuerung des englisch-japanischen Bündnisses fällig war und zu dieser Frage unbedingt die Dominien gehört werden mussten. Man wollte die unzutreffende Bezeichnung „Kabinett“ für diese Versammlung nicht mehr aufnehmen und nannte sie deshalb „Konferenz der Premierminister und Vertreter des Vereinigten Königreichs, der Dominien und Indiens“.[3]) Doch wird sie gewöhnlich als „Reichskonferenz 1921“ bezeichnet.

In der wichtigsten Frage, über die eine Entscheidung von der Konferenz erwartet wurde, nämlich der Festsetzung neuer

---

[1]) Eclipsed by the Ambassador, compelled to accept the ruling of Ministers across the border he would become little more than a postbox subject to frequent supersession when Dominion Ministers crossed he border and negotiated, as they were fond of doing, direct with U.S. ministers. Keith, Resp. Govt., S. 894. Ebenso Round Table 1921, Nr. 45 S. 170.

[2]) Keith, Resp. Govt. 1201.

[3]) Indien hatte einen Vertreter für die Fürsten der indischen Eingeborenenstaaten und einen für das Volk gesandt. Cmd 1474.

Verfassungsbeziehungen des Reiches, erfolgte kein Fortschritt. Eine fruchtlose Diskussion, in der alle Dominien äusserten, dass sie keine Aenderung wünschten, führte zu einer negativen Entschliessung. Man stellte fest, dass angesichts der seit 1917 eingetretenen Verbesserungen in der Stellung der Dominien kein Vorteil von einer Verfassungskonferenz erwartet werden könne. Es sollten aber die Premierminister so oft als möglich, am liebsten jährlich, zur Beratung gemeinsamer Fragen nach England kommen. Ausserdem drückte man den Wunsch aus, dass die bestehende Praxis direkten Zugangs der Dominienminister zum englischen Premier[1]) und ihr Recht, Kabinettsminister zu ihrer Vertretung zu entsenden, beibehalten werden solle. Diese Entschliessungen brachten sehr wenig Neues und sie werden mit Recht als unklar bezeichnet.[2])

Auf dem Gebiet der Aussenpolitik wurde die Frage des Bündnisses mit Japan behandelt, das in seiner damaligen Form den Bestimmungen des Völkerbundspakts zuwiderlief. Die Dominien waren alle gegen eine Erneuerung, die Reichsregierung dafür. Man verschob die endgültige Entscheidung bis zur Abrüstungskonferenz in Washington, die im gleichen Jahr erwartet wurde.[3]) Die zweite Frage war der Ausbau der Reichsverteidigung. Auch hier zeigte sich die Tendenz der Dominien, sich auf keinen Fall in weitgehende Verpflichtungen und übermässige Kosten zu stürzen. Das Resultat war rein negativ trotz des guten Willens, den Australien zeigte: Die Entscheidung über den Ausbau der Reichsflotte wurde den betreffenden Parlamenten überlassen und auch diesen Geduld bis zu den Ergebnissen der Abrüstungskonferenz empfohlen.[4]) Darin war eine ausdrückliche Absage an einen Plan enthalten, den 1919 der englische Admiral Lord Jellicoe auf einer Marine-Inspektionsreise durch alle Dominien angeregt hatte. Die Voraussetzung seines Projekts war, dass nach dem Kriege der strategische Schwerpunkt für die englische Flotte im Stillen Ozean lag.[5]) Er schlug die Schaffung

[1]) Siehe S. 56.
[2]) Sir Robert Borden: Canadian Constitutional Studies, S. 113.
[3]) Jebb, Emp. in Ecl., S. 41.
[4]) Cmd. 1474 S. 6.
[5]) Albert Demangeon, Das britische Weltreich, S. 258.

eines Geschwaders für den Fernen Osten vor, das hauptsächlich von Australien, Neuseeland und Kanada gestellt werden sollte. War dies schon durch den Beschluss der Konferenz zunichte gemacht, so brachte die Abrüstungskonferenz von Washington noch weitere Verminderung des Interesses in Verteidigungsfragen, so dass man am Ende dieses Stadiums England als einziges Mitglied der Empire-Gruppe findet, das sich an der Verteidigung interessiert.[1])

b) Die politische Unmöglichkeit der Staatengruppe.

Die Abkehr der Dominien von den Fragen der grossen Politik, die sie nicht selbst betrafen, war auf der Konferenz von 1921 schon sichtbar geworden. In den nächsten Jahren nahm diese Tendenz noch zu und auf der Reichskonferenz 1923, dem nächsten Ereignis, das für die Organisation des Reiches wichtig war, fand man schon eine merkliche Aenderung der Stellung der Dominien zum Mutterland. Bevor man diese Veränderung genauer betrachtet, ist noch eine kurze Zusammenfassung der Gründe notwendig, die zur Aufgabe der Konzeption der Empire-Gruppe führten.

Wie der südafrikanische Premier General Hertzog in einer 1926 gehaltenen Rede rückblickend feststellte, hatte der Zusammenschluss des Reiches in einer Gruppe zwei Aufgaben.[2]) Einmal sollte dadurch die internationale Anerkennung des Staatscharakters der Dominien gesichert und zweitens der Fortbestand des Reiches durch vereintes Vorgehen in der auswärtigen Politik aufrecht erhalten werden. Man kann allerdings der Ansicht sein, dass das erste Ziel erreicht wurde, da ja die selbständige Unterzeichnung der Friedensverträge und der Eintritt in den Völkerbund unbedingt eine Anerkennung der Zugehörigkeit zur Völkerrechtsgemeinschaft bedeutet. Doch neben diesen zwei Tatsachen führt General Hertzog an, dass noch fast 10 Jahre nach dem Entstehen der Gruppentheorie Südafrika vom portugiesischen Kolonialminister als „Kolonie mit weitgehender Autonomie, aber abhängig von der englischen Souveränität" bezeichnet wurde.

[1]) Round Table, 1921, Nr. 45, S. 169.

[2]) R de, gehalten in der Universität Stellenboesch, 15. Mai 1926. Europäische Gespräche 1926 S. 504.

Er führt diese charakteristische Tatsache zum Beweis an, dass die erste Aufgabe der Gruppenorganisation in Wirklichkeit nicht erfüllt worden ist.

Deutlicher wird der Misserfolg dieses Zusammenschlusses bei der Betrachtung seines zweiten Hauptzieles. Die Dominien waren unter dem Vorwand zum Reichskriegskabinett und zur Reichskriegskonferenz geladen worden, dass sie von nun an zur Mitberatung der Politik des Empire herangezogen würden und hauptsächlich aus diesem Grunde stimmten sie dem Zusammenschluss als Gruppe zu. Es ist aber schlecht mit dieser Absicht in Einklang zu bringen, dass in dem 1919 geplanten gegenseitigen Garantievertrag zwischen England, Frankreich und den Vereinigten Staaten die Dominien nicht als vertragschliessende Mächte erscheinen, sondern eine Klausel bestimmt, dass der Vertrag ihnen gegenüber nur Gültigkeit haben sollte, wenn sie ihn selbst unterzeichneten oder ratifizierten.[1])

Während dies die Anhänger der Gruppentheorie als Zeichen der Selbständigkeit auslegen,[2]) soll es nach Ansicht der englischen Imperialisten die formelle Abhängigkeit der Dominien zum Ausdruck bringen. Denn, so argumentiert man in England, wenn es sich nur um einen Vertrag des Vereinigten Königreichs handelt, so wäre ja die Klausel unnötig. Sie drückt nur aus, dass formell die Zeichnung Englands die Dominien bindet und sie erst dadurch von dieser Bindung befreit werden könnten.

Tatsächlich handelt es sich dabei wohl nur um die Weiterführung einer vor dem Kriege bestehenden Praxis, die eben wegen ihrer unklaren Bedeutung als Beruhigungsmittel gegenüber beiden Extremen angewandt wurde: Eine amtliche Auslegung einer solchen Klausel ist nie erfolgt; sie war absichtlich so gehalten, dass sie je nach der Einstellung zum Beweise jeder Theorie angeführt werden konnte.

Man sieht in diesem Beispiel, zu welchen Unklarheiten ein solcher Vertragsmodus führen musste. Es war schon im Vorhergehenden manchmal Gelegenheit, auf Streitfälle zu verweisen, die deutlich zeigten, welch hoffnungslose Verwirrung der Gruppenbegriff mit sich brachte. Er ist dem Völkerrecht fremd und

[1]) Jebb, Emp. in Ecl., S. 114.

[2]) Hall a. a. O. S. 251.

seine Anwendung auf einen Staatenzusammenschluss so komplizierten Charakters wie das britische Weltreich musste zu Missverständnissen führen. Völkerrechtlich war fraglos das Vereinigte Königreich der einzige souveräne Staat dieser Gruppe.[1]) Politisch ist allerdings die Anwendung der Gruppenkonzeption verständlich. Denn die englische Staatskunst konnte es sich zutrauen, trotz des formell zugestandenen Rechtes der Mitbestimmung die Gruppenpolitik im Sinne der Londoner Regierung zu leiten. Dabei ergaben sich für England sehr grosse Vorteile. Wenn man den Dominien die gemeinsame Führung der Aussenpolitik anbot, so mussten sie als Gegenleistung einen Teil der Reichsverteidigung tragen;[2]) damit hatten sie dem Prinzip Lauriers abgesagt, der noch 1911 erklärt hatte, Kanada wolle nur vollkommene Autonomie für seine eigenen Angelegenheiten und begehre keinen Einfluss auf die Aussenpolitik des Reiches.

Tatsächlich war aber die Mitberatung der Dominien während des Krieges und später nur eine fiktive. Bei der Einberufung des Reichskriegskabinetts und der Reichskriegskonferenz wurde nichts bekannt über das Schicksal einer Minderheit darin, die die Entschlüsse der anderen Mitglieder nicht billigte. Downing Street vertraute eben darauf, dass durch diplomatische Taktik etwa dissentierende Minderheiten der in Behandlung der grossen Politik noch wenig erfahrenen Dominien mit Sicherheit vermieden werden könnten.[3]) Selbst wenn aber dies Vertrauen sich einmal als falsch erweisen sollte — ein Fall, der niemals eingetreten ist — so war England auch gegenüber den Stimmen aller Dominien im Reichskriegskabinett im Uebergewicht, da die Exekutive nach wie vor in seiner Hand blieb.[4])

Es ist gerade bei der Behandlung des Reichskriegskabinetts darauf hingewiesen worden, welche merkwürdigen Ansichten die Vertreter der Dominien über die Kompetenz dieser Einrichtung hatten. Doch war dies nicht ein vereinzelter Fall des Missver-

---

[1]) Siehe S. 71 Anm. 3.

[2]) Für eine Anerkennung dieses Prinzips s. Cmd. 1474 S. 21.

[3]) Times, 5. II. 1925.

[4]) They arrive at their agreed policy by thrashing out their differences of opinion beforehand in meetings of the British Empire Delegation. Round Table Nr. 56, 1924, S. 663.

ständnisses der neuen Stellung, es war vielmehr die Regel. Diese ganzen Jahre hindurch findet man ein oft erstaunliches Missverstehen an sich klarer Begriffe, je nachdem ob man sie in England oder in den Dominien gebraucht. In den Dominien wird von der endlich erreichten Souveränität (Sovereignty)[1]) gesprochen, wo englische Staatsmänner die endgültig durchgeführte Autonomie der Dominien meinen, ein Rechtszustand, den schon vor dem Kriege niemand mehr bezweifelte. Während z. B. General Smuts, der hauptsächlichste Vertreter des Gruppenzusammenschlusses, in der britischen Staatengruppe (British Group of free and independent states) einen allerdings durch nicht näher definierte Bande zusammengehaltenen Staatenbund sieht, wird in England die Empire-Gruppe als ein weitgehend dezentralisierter Einheitsstaat behandelt.[2]) Bezeichnend für die Unklarheit gerade bei den führenden Staatsmännern in den Dominien über die wesentlichen Konsequenzen des Gruppenzusammenschlusses ist es, wenn General Smuts noch sechs Jahre, nachdem man diese Doktrin in der Praxis aufgegeben hatte, das Reich als „einheitliche Gruppe in der internationalen Politik" bezeichnet.[3]) Die von den Dominion-Ministern gelegentlich der Debatten des Friedensvertrages in ihren Parlamenten und auf der Reichskonferenz 1921 gehaltenen Reden sind deutliche Beweise, dass man dort von der viel erwähnten „neuen Aera" eine wesentlich andere Vorstellung hatte als bei den leitenden Stellen in London.[4]) Zu welchen Verlegenheitskonstruktionen man dabei greifen musste, ist bereits im einzelnen ausgeführt.

Warum aber wurde erst ein Zusammenschluss proklamiert, der später, als er sich praktisch bewähren sollte, aufgegeben wurde? Bezeichnenderweise ging die Initiative dazu von England aus. Die Dominien hatten zu Kriegsbeginn enorme Opfer an Menschenleben und Geld gebracht und nach den ersten erfolglosen zwei Kriegsjahren war zu befürchten, dass sie kampfesmüde werden könnten. Die Zuziehung ihrer Minister zur gemein-

[1]) Round Table 1921, Nr. 42 S. 447.

[2]) M. M. Lewis: The International Status of the British Self-Governing Dominions. British Yearbook of Intern. Law. 1922/23, S. 39.

[3]) Times, 9. März 1928.

[4]) Cmd. 1474, S. 23

samen Beratung und die formelle Anerkennung ihrer gleichen Stellung wurde ein neuer Stimulus, um so ihre Weiterhilfe gerade in dem für die Alliierten gefährlichsten Kriegsjahr 1917 zu erhalten. Diese Sicherung der Mitarbeit der Dominien durch scheinbare Gewährung eines Mitbestimmungsrechtes war zweifellos einer der besten Schachzüge der englischen Staatskunst.[1])

V.

Der Weg zum unabhängigen Staat.

1. Die Gründung des Irischen Freistaats und die Frage des Vertragsabschlusses.

Auf der Reichskonferenz 1923 hatte man in den Eröffnungsreden betont, dass die Empire-Gruppe sich stets auf den während des Krieges vorgezeichneten Linien weiterbilden werde. Aber die gleichzeitig zutage tretende Interesselosigkeit an den Problemen des Reiches, namentlich der Verteidigung, wies deutlich darauf hin, dass trotz solcher Versicherungen in der Praxis nunmehr andere Wege gegangen würden.[2]) Eigentlich hatten jetzt die Dominien die Aufgabe, da weiter zu bauen, wo die Reichskonferenz 1911 aufgehört hatte, da die dazwischenliegende Periode ausser einer noch beschränkten Anerkennung ihrer Zugehörigkeit zur Völkerrechtsgemeinschaft zu einseitig das englische Interesse gefördert hatte.[3]) Einige folgenreiche äussere Er-

[1]) Dies drückt General Hertzog in der Stellenboesch-Rede folgendermassen aus: Die Idee der Gruppeneinheit mit Unterordnung der Dominien unter die Gruppe musste natürlich die alte Theorie einer Einheit durch Unterordnung unter Grossbritannien ersetzen, die als überholt der Preisgabe verfiel. Wie bei der verworfenen Theorie war die treibende Kraft für die Annahme der neuen Idee die Furcht vor dem Auseinanderfallen, begleitet von dem allzueifrigen Bestreben, einen Schutz in etwas zu finden, das nur auf eine Art Reichsbund (quasi-federal Empire) hinauslaufen kann, in dem die Reichskonferenz die höchste Machtbefugnis innehat. Auf dieser würde Grossbritannien in jedem Konfliktfall zwangsläufig kraft seines Einflusses in der Welt und seiner Weltinteressen die entscheidende Stimme haben, zumal es bei internationalen Fragen als der einzige international anerkannte Staat der Gruppe angesehen würde. Europäische Gespräche 1925.

[2]) Cmd. 1474 S. 14 ff.

[3]) Man bezeichnet diese Bewegung als „Rückströmung" (Backward-Drift). Round Table Nr. 56 S. 653 und Nr. 64 S. 674.

eignisse trugen dazu bei, diese langsam beginnende Entwicklung zu beschleunigen. Das wichtigste davon ist die Entstehung des Irischen Freistaats.

Nachdem durch ein Gesetz von 1914 (Government of Ireland Act) die Wünsche des irischen Volkes nach Lockerung des Zusammenhangs zwischen Irland und Grossbritannien erfüllt schienen, erklärte England, dass der Kriegsausbruch sein Inkrafttreten verhindere, eine Massnahme, die ein weiteres Anwachsen der Sezessionsbestrebungen zur Folge hatte, bis endlich nach langen Kämpfen die Beziehungen Englands zu Irland im Vertrag vom 6. Dezember 1921 niedergelegt wurden. Dieser Vertrag ist die Basis der irischen Verfassung, denn obwohl deren Schaffung dem irischen Parlament vorbehalten blieb, musste sie den im Vertrag festgesetzten Bestimmungen entsprechen.[1]) Der wichtigste Grundsatz des anglo-irischen Vertrages ist die Gleichstellung des Irischen Staates mit den anderen Dominien, wobei man der genaueren Bestimmung halber festsetzte, dass das Verhältnis Irlands zu Reichsparlament und Reichsregierung dasselbe sein solle wie das Kanadas. Es ist also heute ein Dominion, wobei allerdings die geographische Nähe Grossbritanniens und die besondere Vorgeschichte seiner Entstehung die Beziehungen zum Mutterland etwas verschieden von denen der anderen Dominien gestaltet.

Als die Verfassungsdebatten im irischen Parlament (Dail Eireann) endlich zu einem befriedigenden Abschluss gekommen waren, zeigte es sich, dass die neue Verfassung kaum von den in den anderen Dominien befolgten Linien abwich.[3]) Sie schaffte einen Senat und ein Parlament, wobei die Kompetenz des Parlaments weitaus die grössere ist. Dem Gouverneur kommt die gleiche Stellung zu wie dem Generalgouverneur von Kanada, eine geringe Aenderung findet sich nur bei der Appellationshoheit. Vom obersten Gerichtshof (supreme court) kann an den Gerichtsausschuss des Geheimen Rates appelliert werden, wenn dieser besondere Ermächtigung gewährt. Dabei geht aus der Ver-

[1]) Die Verfassung trat erst mit ihrer Verkündung als englisches Gesetz in Kraft, analog dem British North America Act 1867.

[2]) Keith, Notes on Imperial Constitutional Law, in Journal of Comparative Legislation and International Law. Vol. 4, S. 233.

fassung nicht hervor, ob der Spruch des Gerichtsausschusses dann von den irischen Gerichtshöfen generell zu befolgen ist oder nur den betreffenden Fall entscheidet.

Ohne Zustimmung des Parlaments darf die Regierung keine Kriegsaktion einleiten, es sei denn, dass irisches Gebiet selbst angegriffen würde. Dies wichtige Prinzip ist durchaus im Einklang mit der heutigen Konzeption eines Dominions.[1]) Dagegen findet sich eine wichtige Neuerung bei der Gewährung der Staatsbürgerrechte. Während bisher in einzelnen Dominien einem britischen Untertan das Wahlrecht namentlich wegen seiner Zugehörigkeit zu einer farbigen Rasse versagt werden kann, hat es die irische Verfassung auch für den in England geborenen britischen Untertan abgelehnt, wenn er nicht die gleichen Bedingungen erfüllt, die für das Wahlrecht eines irischen Staatsangehörigen gesetzt sind.[2])

Die Entstehung dieses neuen Dominions brachte eine Anzahl Fragen mit sich, die noch zusammen mit dem damit verbundenen allgemeinen Problem zu behandeln sind. Zunächst ist noch ein anderes wichtiges Ereignis zu erwähnen, das ebenfalls erheblich zur Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Dominion und Mutterland beitragen sollte.

Am 2. März 1923 wurde ein Vertrag Kanadas mit den Vereinigten Staaten über die Regelung des Heilbuttfangs in den beiderseitigen Fischereigewässern in Washington unterzeichnet. Dies geschah durch den Staatssekretar der Vereinigten Staaten Mr. Hughes und den kanadischen Bevollmächtigten Mr. Lapointe. Da die Vereinigten Staaten durch einen Zusatz die Wirksamkeit des Vertrages auf alle britischen Reichsangehörigen übertragen wollten, wurde die Frage akut, ob durch die Unterzeichnung eines Dominion-Ministers das ganze Reich gebunden werden könne. Der Vertrag war von der kanadischen Regierung durch den britischen Botschafter in Washington verhandelt, und zwar in vollem Einverständnis mit der Reichsregierung.[3]) Es war zu-

[1]) Rede des Premierministers McKenzie King im kanadischen Parlament, 1. II. 23.

[2]) Keith, Journ. Comp. Leg., Bd. IV S. 235.

[3]) C. D. Allin, Canada's Treaty Making Power. Michigan Law Review. S. 251, Bd. 24.

nächst zweifelhaft, ob er vom englischen Botschafter mit dem kanadischen Minister oder von diesem allein unterzeichnet werden solle, wobei die Unterzeichnungsvollmacht in jedem Fall vom König auf Rat des britischen Kabinetts ausgestellt worden wäre. Da nach Ansicht der kanadischen Regierung der Vertrag nur das Dominion binden sollte, gab man in England dem Drängen Kanadas nach und erteilte die Unterzeichnungsvollmacht an Mr. Lapointe.[1]) Insoweit war der Vertrag klar und erst die Einführung der Klausel, die ihn auf alle britischen Untertanen ausdehnen wollte durch die Regierung der Vereinigten Staaten erweckte den Streit. Seine Ratifizierung wurde aus diesem Grunde bis zum 21. Oktober 1924 verschoben.[2]) Dieser Zwischenfall hatte den Vorteil, dass dadurch die allgemeine Aufmerksamkeit auf die Frage des Vertragsschlusses gelenkt wurde, die ohnehin seit langem einer eingehenden Regelung bedurfte. Es wurde die Hauptaufgabe der Reichskonferenz 1923, hiefür die Richtlinien auszuarbeiten. Dies waren Einzelfälle, die aber wichtige Konsequenzen hatten und dazu beitrugen, die Stellung der Dominien zum Mutterland zu verändern. Nachdem sie während der Periode der Empire-Gruppe zu selbständigen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft geworden waren, aber jetzt die während dieser Jahre durchgeführte Zusammenarbeit mit dem Mutterland teilweise aufgeben wollten, blieb nur noch ein Weg gangbar: im Reich und im internationalen Verkehr immer mehr die Funktionen selbständiger Staaten auszuüben und den Zusammenhang mit dem Mutterlande da aufrechtzuerhalten und zu stärken, wo es ohne Aufgabe der gewonnenen Rechte möglich war.

Wenn man die Entwicklung auf dieser Linie bis zum heutigen Tag verfolgt, so ist zunächst zu zeigen, welche völkerrechtliche Stellung die Dominien heute als Glieder des britischen Weltreichs einnehmen und dann erst, wie sie als Mitglieder des Völkerbunds eine davon sehr verschiedene völkerrechtliche Handlungsfähigkeit besitzen.

---

[1]) M. M. Lewis, British Yearbook of Intern. Law, 1923/24, S. 168.
[2]) Keith, Resp. Govt., S. 858.

2. Die heutige Rechtseinheit des Reiches.

Wenn man die Entwicklung der Jahre 1912 bis 1922 verfolgt hat mit der so häufigen Betonung der völligen Unabhängigkeit der Dominien, wirkt es befremdend, wenn man findet, dass trotz allem die letzte Berufungsinstanz für die Dominien der Gerichtsausschuss des Geheimen Rates ist. Hier liegt ein Widerspruch mit der ganzen Tendenz, der sich nur durch besondere Umstände erklären lässt.

In Kanada hatte sich der Londoner Berufungsgerichtshof stets grosser Beliebtheit erfreut. Es ist eine unantastbare Doktrin der Französisch-Kanadier, dass die Existenz des Gerichtsausschusses als letzte Instanz für Prozesse zwischen dem Dominion und den Provinzen die beste Garantie ihrer Minderheitsrechte sei. Besonders hinsichtlich des so komplizierten Verfahrens in Minderheitenfragen vor dem Haager Schiedsgericht und der Cour Permanente sind viele Kanadier, die den inneren Widerspruch der Situation erkennen, für Beibehaltung der bisherigen Praxis.[1]) Die gleichen Argumente werden in der südafrikanischen Union für die Beibehaltung dieser Einrichtung vorgebracht.

In Australien liegen die Verhältnisse anders. Während von konservativer Seite dort auf das befriedigende Arbeiten des bisherigen Systems hingewiesen wurde, haben die Sozialisten die völlige Abschaffung der Berufung zum Gerichtsausschuss auf ihrem Programm.[2]) Dies ist heute soweit durchgeführt, dass vom Obergerichtshof des Commonwealth, seit 1907 die einzige Instanz für Verfassungsprozesse, zwar noch eine Berufung nach London möglich ist, aber tatsächlich die Ermächtigung nicht mehr erteilt wird.[3])

Irland war das einzige Dominion, das seit seiner Entstehung gegen diese Einrichtung kämpfte. Es kann in allen Fällen ausser in Fragen über die Auslegung des anglo-irischen Vertrages die Berufung aufheben und empfand selbst dies als Ungerechtigkeit, zumal da Australien diese Einschränkung praktisch durchgeführt hatte.

---

[1]) Keith, Resp. Govt, S. 1103.

[2]) Eine Darstellung des konservativen Standpunkts gibt Sir J. Symon in Journ. Comp. Leg., Bd. IV S. 137.

[3]) Siehe S. 25.

Es brachte also auf der Reichskonferenz 1926 einen Antrag, die Berufung an den Gerichtsausschuss gänzlich abzuschaffen, konnte aber damit nicht durchdringen. Es ist bezeichnend, wie der Report des Inter-Imperial Relations Comittee, der in anderen Materien den Dominien eine vollständig selbständige Stellung einräumte, hier mit dem versteckten Hinweis auf die Wünsche Kanadas jede Aenderung ablehnt.[1])

Dabei ist es wichtig, die mit der Beibehaltung des Gerichtsausschusses verbundene inferiore Stellung der Dominien zu betonen. Das Oberhaus — das ja die letzte Instanz für das Vereinigte Königreich bildet — gilt nicht nur in der öffentlichen Meinung als dem Gerichtsausschuss übergeordnet, sondern seine Urteile sind auch tatsächlich wertvoller, da jeder Richter seine Entscheidung angeben und begründen muss, während der Gerichtsausschuss überhaupt nur ein Urteil, nämlich das verbindliche abgibt und begründet.[2]) Die Methode des Oberhauses ist schon deshalb viel vorteilhafter, weil durch das Gegenüberstehen der ausführlich begründeten Entscheidungen der einzelnen Richter (Law Lords) die Wahrscheinlichkeit von Fehlern nur noch sehr gering ist. Ausserdem ist gerade in Prozessen, bei denen die Rechte Eingeborener betroffen sind, die Rechtsprechung des Oberhauses bedeutend milder und ausgleichender als die des Gerichtsausschusses. Dieser hat in mehreren Fällen den Eingeborenen ein Recht der Krone gegenüber einfach abgesprochen und so eine sehr bedenkliche Praxis begonnen.[3])

Die Frage einer Reform der Berufungsgerichtsbarkeit wird deshalb gegenwärtig wieder lebhaft diskutiert. Der Vorschlag Lord Haldanes, ein einheitliches Reichsgericht zu schaffen mit einer Kammer für das Vereinigte Königreich und einer für die Dominien, wobei diese dann von Zeit zu Zeit die Dominien zu besuchen habe, um über Berufungen zu entscheiden, ist in der Praxis wohl kaum durchführbar. Mehr verspricht der Vorschlag, dass ein einheitlicher Berufungsgerichtshof für das Reich gebildet werden solle, dessen Richter in jeder Beziehung einander gleichgestellt sind und in dem auch Richter der Dominien über Be-

[1]) Cmd. 2768 S. 20. Siehe aber S. 15.

[2]) Symon a. a. O. S. 147.

[3]) In re Southern Rhodesia (1919) A.C. 211

rufungen aus dem Vereinigten Königreich entscheiden. Doch ist bis jetzt der Widerstand der englischen Juristen erheblich, die einen Dominion-Richter noch nicht als gleichwertig betrachten wollen.

3. Die Regelung des Vertragsrechts.

Der kanadisch-amerikanische Fischereivertrag von 1923 hatte die allgemeine Aufmerksamkeit auf die Frage der Stellung der Dominien bei Vertragsabschlüssen gelenkt und machte eine endgültige Regelung dieser Materie notwendig. Dies geschah auf der Reichskonferenz 1923, die in ihrer Vertragsresolution teilweise ganz neue Bestimmungen niederlegte, teils die bisherige, durch Konventionalregel stark beeinflusste Praxis bestätigte. Zum ersten Male erfolgte die offizielle Anerkennung, dass man bei der Frage einen Unterschied machen müsse einerseits zwischen „eigentlichen Verträgen", die mit Vollmacht der Krone verhandelt und auch durch die Krone ratifiziert werden, und andererseits Verträgen technischen oder administrativen Charakters, die durch Vertreter der betreffenden Regierungen verhandelt werden und zu deren Abschluss und Ratifizierung keine Vollmacht der Krone erforderlich ist (agreements). Das Recht der Dominien, solche Vereinbarungen abzuschliessen, wurde uneingeschränkt zugegeben und die Resolution begnügt sich mit der „Empfehlung" an die betreffende Regierung, vor Beginn der Verhandlungen nachzufragen, ob keine der anderen Regierungen an der Angelegenheit interessiert sei.

Anders bei den „eigentlichen Verträgen". Keine Regierung soll in solchem Fall Verhandlungen anknüpfen ohne die mögliche Rückwirkung des Vertrages auf andere Teile oder das ganze Reich erwogen zu haben. Wenn sie dabei zu dem Ergebnis kommt, dass solche Rückwirkungen eintreten können, sollen die betroffenen Regierungen von den bevorstehenden Verhandlungen informiert werden. Diese müssen dann wiederum dazu Stellung nehmen und nötigenfalls selbst Vertreter zu den Verhandlungen senden. Wenn nach diesen Voraussetzungen eine Mehrzahl von Regierungen sich bei den Verhandlungen vertreten liesse, so empfahl die Resolution der auf allgemeinen internationalen Konferenzen geübten Praxis zu folgen, wo eine Delegation des bri-

tischen Reichs gebildet wurde, die durch interne Besprechungen konformes Vorgehen sicherte. Dabei müssten die anderen Regierungen des Reiches, die sich nicht vertreten liessen, über den jeweiligen Stand der Verhandlungen laufend informiert werden.

Eine andere Unterscheidung machte man hinsichtlich der Unterzeichnung der so verhandelten Verträge. Wenn nämlich dadurch nur einem Teil des Reiches Verpflichtungen auferlegt wurden, so sollte der Vertrag von den Vertretern der Regierung dieses Teiles unterzeichnet werden. Diese beschränkte Wirkung soll auch in der Unterzeichnungsvollmacht, der Präambel und dem Text des Vertrages zum Ausdruck kommen.

Werden durch einen solchen zweiseitigen Vertrag mehrere Teile des Reiches verpflichtet, so wäre er durch einen oder mehrere Bevollmächtigte für die betroffenen Teile zu unterzeichnen. Ebenso muss bei Verträgen, die auf internationalen Konferenzen verhandelt werden, jeder vertretene Teil des Reiches für sich unterzeichnen.

Bei der Ratifizierung soll die bestehende Praxis beibehalten werden. Demnach würde sie auf Verlangen eines Teils durchgeführt, wenn der Vertrag nur ihm Verpflichtungen auferlegt. Sind dagegen mehrere Teile betroffen, so kann nur nach vorherigem Einvernehmen der betreffenden Regierungen ratifiziert werden. Jede Regierung hat die freie Entscheidung, ob sie die Einwilligung ihres Parlaments braucht, ehe sie um Ratifizierung nachsucht. Diese früher der Reichsregierung obliegende Verpflichtung wurde damit auf die Dominien abgewälzt.[1])

Es ist nicht zu vergessen, dass die Resolution von 1923 der Reichsregierung nicht die Macht nimmt, das ganze Empire durch ihre Unterzeichnung zu binden. Denn diese Bestimmungen verpflichten sie nur nach staatsrechtlichen Grundsätzen, die Zustimmung der Dominien einzuholen, bevor sie sie in einem Vertrag verpflichtet. Die völkerrechtliche Wirksamkeit eines von der Reichsregierung für das ganze Reich abgeschlossenen Vertrages bleibt dennoch unbestritten.

Der Wert der in der Resolution niedergelegten Grundsätze

[1]) Eine ausführliche Darstellung und kritische Würdigung aller mit den Vertragsschlüssen zusammenhängenden Fragen siehe bei E. Kordt, Die Stellung der britischen Dominien zum Mutterland, S. 72 ff.

zeigte sich in den folgenden Jahren in einer langen Reihe von Vertragsschlüssen. So schloss Kanada am 15. Dezember 1922 ein Handelsabkommen mit Frankreich ab, das für beide Teile von grosser wirtschaftlicher Bedeutung wurde. Am 4. Mai 1923 folgte der Abschluss eines solchen Vertrages mit Italien, am 3. Juli 1924 mit der belgisch-luxemburgischen Zollunion, die sich beide in ihren inhaltlichen Verpflichtungen völlig decken. In allen Fällen wurden die Verhandlungen von den kanadischen Ministern allein gefuhrt. Unter den gleichen Bedingungen wurde mit den Vereinigten Staaten am 6. Juni 1924 ein Vertrag zur Bekämpfung des Alkoholschmuggels über die kanadische Grenze und ein anderer (24. Februar 1925) über Grenzregulierung abgeschlossen. Gleichzeitig damit erfolgte die Unterzeichnung einer Vereinbarung über den gemeinsamen Ausbau der kanadisch-amerikanischen Wasserwege.[1])

Die von der englischen Regierung seit 1923 abgeschlossenen Handelsverträge binden die Dominien insofern nicht, als ihnen die schon vor dem Weltkrieg übliche Optionsklausel angefügt ist.[2]) Auch die Schiedsverträge Englands mit Spanien, den Vereinigten Staaten, Schweden, Holland, Norwegen und Portugal binden das ganze Reich, obwohl sie nur von einem britischen Vertreter erneuert wurden. Dabei wurde den Bestimmungen der Resolution gefolgt und die Zustimmung der Dominien vorher eingeholt.

Beim Abschluss des Friedensvertrages mit der Türkei in Lausanne zeigte es sich, wie wenig man sich innerhalb des Reiches über die Anwendung der Vertragsresolution klar war. Schon 1922 hatten die Dominien gelegentlich des Telegramms Lloyd Georges gezeigt, dass sie sich zwar dureh den von ihnen auch unterzeichneten Vertrag mit dem Ottomanischen Reich gebunden fühlten, jede aktive Kriegsteilnahme aber ihrer eigenen Initiative überlassen werden müsste.[3]) Als nun die Verhandlungen in Lausanne beginnen sollten, einigte sich Lord Curzon mit Frankreich und Italien, dass England nur durch zwei Unterhändler

[1]) Cmd. 2511.

[2]) Keith ist der Ansicht, dass die Verträge ohne diese Klausel die Dominien automatisch binden würden. Resp. Govt. S. 902.

[3]) Vgl. S. 18.

vertreten sein solle.[1]) Eine Aufforderung der Reichsregierung an die Dominien, den Vertrag zu unterzeichnen, blieb erfolglos, da man sie nicht zu den Verhandlungen herangezogen hatte.[2]) Nachdem also der Vertrag von den englischen Vertretern allein unterzeichnet war, erfolgte eine Aufforderung Englands an die Dominien, den Vertrag ihrerseits zu ratifizieren. In einer scharfen Note vom 24. März 1924 lehnte die kanadische Regierung die Beteiligung an der Ratifizierung ab, da sie an den Verhandlungen keinen Anteil genommen habe und sich aus diesem Grunde nicht als Signatarmacht betrachte. Diese Stellung war nach den Bestimmungen der Vertragsresolution von 1923 durchaus korrekt, doch brachte es die englische Regierung in grosse Verlegenheit. Hauptsächlich um die Beziehungen zum Mutterland nicht zu sehr zu überspannen, vermieden es die Dominien, den König von der Ratifikation abzuraten. Es wurde gar kein Rat abgegeben, was zur Folge hatte, dass der Vertrag die Dominien zwar formell band, es aber ihren Parlamenten überlassen blieb, über die dadurch entstandenen Verpflichtungen zu entscheiden. Ein wegen Verletzung des Vertrages ausbrechender Krieg zwischen England und der Türkei würde zwar die Dominien zu kriegführenden Parteien machen, aber sie zu keiner aktiven Teilnahme verpflichten.[3])

Ein anderer Fall eines internationalen Vertrages war der Abschluss des Locarnopakts. Es war verständlich, dass die Dominien wegen des rein europäischen Charakters des Vertrags keinen Wert auf ihre Vertretung bei den Verhandlungen legten. Der Vertrag bestimmt dennoch ausdrücklich, dass die Unterzeichnung der britischen Delegierten die Dominien und Indien nicht bindet. Im Sinne der Resolution von 1923 betrachten die Dominien ihn als einen Vertrag, der nur einem Teile des Reiches, nämlich dem Vereinigten Königreich, Verpflichtungen auferlegt.[4])

Die Dominien erfuhren eine merkliche Verschlechterung ihrer

[1]) Dies geschah wegen der französischen Drohung, im Fall der Vertretung der Dominien die Fürsten des französischen Kolonialreichs ebenfalls zuziehen zu wollen. Rd. Table Nr. 56 S. 811.

[2]) Rd. Table Nr. 56, 1924, S. 655.

[3]) British Year Book of International Law, 1925, S. 40.

[4]) Round Table Nr. 60 S. 658.

Stellung in der Konvention für die Regelung des Luftverkehrs in der endgültigen Fassung vom 30. Juni 1923.[1]) In der Unterzeichnung werden sie als Signatarstaaten behandelt, aber in der durch die Konvention gebildeten Kommission haben Grossbritannien, die Dominien und Indien jedes einen Vertreter und als Einheit nur eine Stimme. Man wird in dieser erstaunlichen Zurücksetzung mit Recht eine Rücksichtnahme auf die Wünsche der Vereinigten Staaten sehen.[2])

Die in der Resolution erwähnten Abkommen zwischen zwei Regierungen ohne Mitwirkung der königlichen Exekutive (agreements) haben ein wichtiges Vorbild in der Abmachung zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten über gegenseitige Zollvergünstigungen im Jahre 1911. Es hätte diese Abmachung mit ihrer schweren Rückwirkung auf den kanadisch-englischen Handel ohne Zustimmung der Reichsregierung durch Parallelgesetzgebung in Kraft treten können.[3]) England zog daraus seine Lehren und behielt sich nun die Möglichkeit vor, für ähnliche Fälle die Kontrolle auszuüben. Seit der Festsetzung dieser Bestimmung kam es nur zu einem Abkommen dieser Art, nämlich einer Vereinbarung zwischen Portugal und der südafrikanischen Union.[4]) 1909 hatten Transvaal und Mozambique einen Vertrag abgeschlossen, das den Eintritt farbiger Arbeiter aus Mozambique in die Minen von Transvaal und die Ausfuhr der dort gewonnenen Produkte auf den Verkehrswegen der portugiesischen Kolonie regelte. Damals waren die Verhandlungen von den Kolonialregierungen geführt worden im Einverständnis mit der englischen und portugiesischen Regierung. 1923 änderte man dies soweit ab, dass nur die Vorschriften für eingeborene Arbeiter in Kraft blieben. Diese neue Vereinbarung wurde in Lissabon vom britischen Gesandten unterzeichnet, der von der Reichsregierung dazu auf Verlangen der südafrikanischen Regierung ermächtigt war.

Bei den Verhandlungen und beim Abschluss der angeführten Verträge hatte man einige Schwierigkeiten in der Auslegung der Resolution von 1923 gefunden, die die öffentliche Meinung in den Dominien stark beschäftigten. So musste die Reichskonferenz

[1]) Cmd. 2329.
[2]) Keith, Resp. Govt., S. 908.
[3]) Siehe S. 31. [4]) Siehe S. 78 Anm. 1.

1926 ergänzend eingreifen und die wesentlichen Uebelstände beseitigen.

Bisher waren bei der Eröffnung von Verhandlungen durch eine Regierung des Empire die anderen Teile in sehr ungünstiger Lage, denn die verhandelnde Regierung konnte nach Gutdünken entscheiden, ob die Interessen des Reichs dadurch berührt würden oder nicht. Nach den Entschlüssen von 1926 müssen vor Beginn aller Verhandlungen alle Regierungen des Reichs benachrichtigt werden und haben dann innerhalb einer angemessenen Frist Stellung zu nehmen. Dabei sind dann wieder zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Wenn die benachrichtigten Regierungen durch den Vertrag nicht betroffen werden, so kann die verhandelnde Regierung Schweigen als Zustimmung annehmen. Werden aber einer Regierung durch den Vertrag Verpflichtungen irgendwelcher Art auferlegt, so ist ihre positive Zustimmung vor Beginn der Verhandlungen erforderlich.[2])

Soll ein Vertrag für das ganze Reich ratifiziert werden, so nimmt man an, dass Schweigen der betreffenden Regierungen Zustimmung zur Ratifizierung bedeute. Doch besteht keine Verpflichtung, solche Verträge zu ratifizieren, selbst wenn alle anderen Teile des Reichs einverstanden sein sollten. Man macht nämlich im Nachsatz zu dieser Bestimmung den Dominien ein bedeutsames Zugeständnis: Wenn sie den Vertrag nicht ratifizieren wollen, ohne dass ein von ihnen benannter Bevollmächtigter ihn zuvor unterzeichnet hat, so brauchen sie an der Ratifizierung nicht teilzunehmen. Der Wortlaut des Textes ist hier nicht ganz klar und man kann glauben, die einzelnen Regierungen seien zur Unterzeichnung durch ihren Bevollmächtigten verpflichtet, um die Ratifizierung des Vertrages durchzuführen. Aber sowohl die Vertragsresolution von 1923 wie die Konventionalregel sprechen gegen diese Vermutung. Es kann sich natürlich im allgemeinen nur darum handeln, dass das Vereinigte Königreich einen Vertrag mit Verpfichtungen für die Dominien abschliesst. Diese haben sich also nunmehr das Recht gesichert, dass gegen ihren Willen kein sie bindender Vertrag mehr ratifiziert werden kann.

[2]) Diese Bestimmung ist eine Folge der beim Heilbutt-Fischereivertrag entstandenen Fragen.

Anderseits ist bei den Verhandlungen die Reichsregierung in sehr günstiger Lage. Während früher die Dominien, namentlich Kanada, bei internationalen Verpflichtungen des Reichs sich durchaus passiv zu verhalten pflegten, und England die Verantwortung allein überliessen, werden sie nun zur Stellungnahme gezwungen. Denn Schweigen auf die Notifikation der Reichsregierung bedeutet Zustimmung zum Inhalt des verhandelten Vertrags.[1])

Eine wichtige Neuerung wurde hinsichtlich der Vertragsform eingeführt. Bisher war oft das britische Empire als vertragschliessende Einheit erwähnt und dann folgten getrennt die Unterschriften der Dominien und Indiens. Die Kronkolonien und Protektorate waren dabei zu sehr vernachlässigt worden und man beschloss folgende Verbesserung: Ein Vertrag wird nun im Namen des Königs abgeschlossen und die Teile des Reichs erscheinen in folgender Reihenfolge: Grossbritannien mit Nordirland und die Kolonien und Protektorate, die nicht Mitglieder des Völkerbunds sind; dann Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika, der Irische Freistaat und Indien. Wenn dabei ein Vertrag nur für einen Teil des Reiches abgeschlossen werden soll, so wird in der Unterzeichnung ausgedrückt, dass er vom König für diesen Teil des Reichs (on behalf of) geschlossen wird.

Wichtig ist die ausdrückliche Bestimmung, dass die Ausstellung der Vollmacht an die Vertreter der Dominien auf den Rat des betreffenden Dominions erfolgen soll unter Angabe des Gebiets, für das ihre Unterzeichnung gelten soll. Durch diese formelle Anerkennung ist wohl endgültig die schon gelegentlich der Unterzeichnung des Versailler Vertrags hier vertretene Ansicht bestätigt.[2]) Wenn heute trotz aller Vorsichtsmassnahmen die Reichsregierung mit dem Inhalt eines Vertrags, dessen Ratifizierung sie der Krone raten soll, nicht einverstanden wäre, so kann sie de facto die Ratserteilung nicht mehr verweigern. Diesem de jure zwar bestehenden Recht steht eine starke Konventionalregel gegenüber, die jetzt tatsächlich die Ratserteilung der Reichsregierung zur blossen Formalität macht.

Eng verbunden mit der Frage des Vertragsabschlusses ist

[1]) Keith, Resp. Govt., S. 911.

[2]) Siehe S. 60.

die Vertretung auf internationalen Konferenzen. Man einigte sich 1926 darauf, dass die Abmachungen von 1923 befriedigende gegenseitige Beratung gewährten und für Konferenzen, die der Völkerbund einberief, keiner Neuerung bedürften.[1]) Für andere Konferenzen nannte man drei Möglichkeiten der Vertretung:

a) Durch einen oder mehrere gemeinsame Bevollmächtigte, deren Vollmacht auf den Rat aller teilnehmenden Regierungen des Reiches ausgestellt werden soll.

b) Durch eine einheitliche Delegation des britischen Reichs, die sich aus Vertretern der an der Konferenz teilnehmenden Glieder des Reichs zusammensetzt.[2])

c) Durch einzelne Vertretung der Teile des Reichs. Dabei müssen dann die entsprechenden Schritte getan werden, um von der einberufenden Regierung getrennte Einladungen zu erhalten.

Gerade diese letzte Bestimmung ist bedenklich. Während auf jeder Konferenz die Zusammensetzung der Delegation interne Angelegenheit des betreffenden Staats ist und in diesem Fall gemäss den Beziehungen innerhalb des Empire anzuordnen ist, wird es immer schwieriger sein, andere Mächte zur Ausstellung getrennter Einladungen an die Dominien und das Mutterland zu bewegen. Insofern ist diese dritte Modalität nicht mehr als ein frommer Wunsch, dessen Erfüllung in den meisten Fällen sehr grosse Schwierigkeiten machen dürfte. Wenn man nach der Absicht des südafrikanischen Premiers General Hertzog verfahren hätte, so wäre an alle fremden Mächte eine Erklärung gesandt worden, in der auf die selbständige Stellung der Dominien hingewiesen und um ihre internationale Anerkennung nachgesucht worden wäre. Die obige Formulierung bedeutet eine klare Absage an diese Bestrebungen in den Dominien.[3]) Die Dominien-Minister erreichten auf der Konferenz nur, dass der Völkerbund von der vereinbarten Neuerung in der Form der Verträge in Kenntnis gesetzt werden sollte, was auch am 9. März 1927 geschah.

Als gelegentlich der Vorverhandlungen zum Kellogpakt die

---

[1]) Gegenteilige Ansicht s. Rd. Table 1926 Nr. 62 S. 236.

[2]) Als Vorbild dient hier die Vertretung des Reichs auf der Abrüstungskonferenz von Washington.

[3]) Keith, Resp. Govt., S. 913.

Vereinigten Staaten den Vorbehalt machten, dass die Monroe-Doktrin dadurch nicht beeinflusst werden dürfe, versuchte der englische Aussenminister für das britische Weltreich eine ähnliche Ausnahme zu erreichen. Doch bezeichnenderweise fand er in den Dominien selbst nur wenig Gegenliebe, da diese sich dann in einem ähnlichen Vasallitätsverhältnis zu ihrem Mutterland gesehen hätten wie die lateinamerikanischen Staaten gegenüber Nordamerika.

Der 1929 ratifizierte Handelsvertrag zwischen Deutschland und Südafrika ist der beste Beweis, wie gross doch der seit 1923 gemachte Fortschritt ist. Deutschland wird darin neben der Meistbegünstigungsklausel zugestanden, dass nunmehr Südafrika an England keine neuen Vorzugszölle gewähren kann, ehe nicht vorher der Vertrag mit Deutschland gekündigt ist. Die bestehenden Vorzugszölle zwischen Mutterland und Dominion bleiben erhalten. Es ist klar, dass dieses Vorgehen gerade in Anbetracht der gegenwärtig in England sehr starken Strömung, das Reich als einheitliches Wirtschaftsgebiet auszubauen, grosse Beunruhigung im ganzen Empire hervorrief. Die Regierung Südafrikas hatte auch grosse Schwierigkeiten mit dem Senat, bevor sie die Ratifizierung durchsetzen konnte.[1])

4. Die Reichsverteidigung.

Nach dem Kriege erfolgte in allen Dominien eine starke Herabsetzung der militärischen Streitkräfte. Von Jahr zu Jahr wurde der Heeresetat geringer und man ist heute dort nur so weit an der Ausbildung von Truppen interessiert, als sie zur Aufrechterhaltung der Ruhe im Innern erforderlich sind. Desgleichen zeigte sich nach der Konferenz von Washington ein ständiges Abnehmen der Beteiligung an den Kosten für die Flotte.

Die Interessen Kanadas sind die gleichen wie die des ganzen nordamerikanischen Kontinents und diese sieht es durch die Monroe-Doktrin mit der grossen amerikanischen Flotte als Rückhalt genügend geschützt. Dementsprechend ist seine Beteiligung an der Reichsverteidigung praktisch ohne Bedeutung.

Australien und Neuseeland hatten seit dem Kriege der Ver-

[2]) Round Table, März 1929 Nr. 74 S. 427 ff.

teidigung zur See erhöhtes Gewicht beizulegen und waren auch stets zur Beteiligung an der Verteidigung des Reichs bereit. Besonders zum Ausbau des Flottenstützpunkts Singapore wurden von beiden Dominien grosse Summen zur Verfügung gestellt.[1]) Dagegen ist die Beteiligung Südafrikas entsprechend seiner Konzentration auf innere Probleme ausserordentlich gering.

Angesichts dieser Einstellung in den Dominien kam man auf der Konferenz von 1923 zu keinem positiven Resultat.[2]) Die Entschliessung, jede Regierung solle ihrem Parlament die ihr gut erscheinenden Rüstungsmassnahmen empfehlen, ist nichts anderes als ein Anerkenntnis, dass es England nicht mehr möglich ist, die Dominien zu grösseren Leistungen heranzuziehen, als diese für ihre eigenen Interessen für notwendig halten. Auch die Reichskonferenz 1926 brachte ausser dem Vorschlag der Schaffung einer Indischen Flotte (Royal Indian Navy) keinen neuen Gesichtspunkt.[3]) Es ist anzunehmen, dass gerade auf diesem Gebiet die Dominien auch in Zukunft eine selbständige Politik verfolgen werden.

5 Diplomatische Beziehungen der Dominien zum Ausland.

Seit der Frage des kanadischen Gesandtenpostens in Washington wurde die Frage der diplomatischen Vertretung einige Jahre hindurch nicht mehr erwähnt. Erst die besondere Aktivität des jungen Irischen Freistaats, der in jeder Sphäre seine Unabhängigkeit gewahrt zu sehen wünschte, führte zur Ernennung eines irischen Gesandten in Washington, vorbereitet durch eine Note der englischen Regierung an die Vereinigten Staaten vom 24. Juni 1924. Nach der Zusicherung, dass durch diese Ernennung die formelle diplomatische Einheit des Reichs nicht beeinträchtigt würde. gab man dem Gesandten die Zuständigkeit für alle Angelegenheiten, die Irland selbst betreffen. Wohlweislich hielt man diesmal nicht an der Bestimmung fest, die Kanada damals von der Besetzung des Gesandtenpostens abgehalten hatte, dass nämlich der irische Gesandte bei Abwesenheit des

[1]) Jebb, Emp. in Ecl., S. 259.
[2]) Cmd. 1987 S. 16.
[3]) Cmd. 2768 S. 34.

britischen Botschafters dessen Stellvertreter sein solle. Man wäre in diesem Falle in Anbetracht der allgemeinen Einstellung des Freistaats dem Vereinigten Königreich gegenüber vor unliebsamen Ueberraschungen zu wenig sicher gewesen. Die Akkreditierung sowie die Vollmacht zum Abschluss von Verträgen erfolgte dabei, wie üblich, im Namen des Königs auf Rat der irischen Minister durch Vermittlung der Reichsregierung.[1]) Nun konnte Kanada seinen Plan wieder aufnehmen, diesmal aber unter den gleichen Bedingungen wie Irland. Demnach erfolgte die Ernennung eines kanadischen Gesandten in Washington und umgekehrt richteten die Vereinigten Staaten Gesandtschaften in Dublin und in Ottowa ein. 1928 folgten kanadische Gesandten in Tokio und Paris und 1929 stellte Südafrika diplomatische Vertreter in Paris und im Haag auf.[2])

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich aber nicht nur im Verhältnis der Dominien zum Ausland, sondern auch in den inneren Beziehungen des Empire. Schon seit langem hatten die Dominien in London Oberkommissare (High Commissioners) ernannt, die für die Vertretung der Interessen ihrer Regierung beim Kolonialamt zu sorgen hatten. Die zahlreichen Versuche, sie bei der Beratung der auswärtigen Politik des Reiches zuzuziehen — besonders zur Zeit der Gruppenkonzeption sehr lebhaft befürwortet — schlugen fehl.[3]) Erst die Entschliessungen der Reichskonferenz 1926, die den Generalgouverneur eines Dominions seiner Funktion als Vermittler zwischen Dominion und Reichsregierung entkleiden, brachte eine andere mit der Stellung der Dominion-Kommissare in London eng verknüpfte Frage zur Besprechung. Es galt, diesen Posten zur Erleichterung des persönlichen Kontakts Londons mit den Dominien zu benützen.[4]) Nachdem Australien schon einen „Liaison Officer" mit diplomatischen Funktionen neben dem Oberkommissar ernannt hatte, ergriff England seinerseits die Initiative. Als der Staatssekretär für Dominien und Kolonien, Mr. Amery, auf seiner Rundreise durch die Dominien in Kanada weilte, nahm er mit der kanadischen Regierung Rück-

[1]) Anderer Ansicht Keith, Resp. Govt., S. 895.
[2]) Times 27. Januar 1928.
[3]) Heck a. a. O. S. 27.
[4]) Cmd. 2768 S. 27.

sprache über die Entsendung eines britischen Vertreters mit quasi-diplomatischer Stellung nach Ottawa, dem eine Rangänderung des kanadischen Oberkommissars in London folgen sollte.[1]) Von seiten Australiens und Neuseelands kamen beifällige Kommentare. Mr. Bruce, der australische Premier, erklärte zwar, dass das gegenwärtige System der Oberkommissare und Liaison Officers befriedigend arbeite, aber Neuseeland erklärte sich bereit, einen Liaison Officer nach London zu senden und ein Sachverständiger des Auswärtigen Amtes (Foreign Office Expert) hat seine Tätigkeit in Neuseeland begonnen. Diese Anzeichen sprechen dafür, dass der weitere Ausbau des Reiches auf dem Weg diplomatischer Beziehungen erfolgen wird.

6. Die Stellung der Dominien im Völkerbund.

a) Rechte und Pflichten.

Bei der Untersuchung der völkerrechtlichen Stellung des britischen Empire ist stets zu beachten, dass seit der zweiten der hier unterschiedenen Perioden diese Stellung eine doppelte ist: Innerhalb des Reiches ist das Auseinanderfallen der Teile durch starke, bis heute erhaltene Bindungen verhindert. Sie im einzelnen aufzuführen, war bisher die Aufgabe. Nun handelt es sich darum, die Organisation des Reichs als Mitglied des Völkerbunds zu behandeln und hier war bereits gezeigt, dass völlige Selbständigkeit der Dominien eine vollzogene Tatsache ist. War aber dabei nur von den Problemen die Rede, die der Eintritt der Dominien in den Völkerbund zur Folge hatte, so gilt es jetzt klarzulegen, welche völkerrechtlichen Konsequenzen diese Mitgliedschaft mit sich bringt.

Von den durch die Völkerbundssatzung gewährten Rechten ist am wichtigsten das Stimmrecht in der Versammlung und gegebenenfalls im Rat. Hier ist kein Unterschied gegenüber irgend einem anderen dort vertretenen Staat. Die Vertreter der Dominien erhalten ihre Instruktionen direkt von ihrer Regierung, ohne dass England ein Kontrollrecht hätte. Besonders wichtig ist, dass sie direkt durch ihre Regierung beim Völkerbund akkreditiert werden, ohne dass dabei der König von der Reichsregierung beraten

[1]) Times 1. Februar 1928.

werden müsste.[1]) Gerade diese Tatsache spricht sehr viel dafür, dass auch ausserhalb des Völkerbunds das in der Ratserteilung de iure enthaltene Kontrollrecht nur noch als Formalität besteht und praktisch nicht mehr anwendbar ist. Die Dominien sind sogar teilweise in engeren Beziehungen zum Völkerbund als das Mutterland, so hat z. B. Kanada ein eigenes Büro in Genf errichtet. Bei Eintritt der Dominien in den Völkerbund erwartete man, dass die auf der Pariser Friedenskonferenz befolgte Praxis sich auch in der Vollversammlung des Völkerbunds durchsetzen werde. Danach hätte die Stimmabgabe der Dominien jedesmal nach vorheriger Beratung mit allen Teilen des Reichs erfolgen müssen und da es sich ja um eine Empire-Gruppe handelte, sollte dadurch einheitliches Vorgehen gesichert werden.

Es ist der beste Beweis für die Aufgabe des Gruppenzusammenschlusses und eine Neubildung der inneren Reichsbeziehungen, dass diese Erwartung nicht in Erfüllung ging. Vielmehr verfolgten die Dominien im Völkerbund, wie in den anderen äusseren Beziehungen, durchaus ihre eigene Politik, die keineswegs immer mit der Grossbritanniens parallel ging.[2]) Die letzten Jahre gaben verschiedene, sehr interessante Beispiele für dieses unerwartete, selbständige Vorgehen der Dominien. Der mehrjährige Kampf Kanadas gegen die Vorschrift des Art. 10 der Völkerbundssatzung wurde manchmal gegen den Willen des englischen Vertreters geführt; der auf der Vollversammlung 1923 erreichte Erfolg verschaffte Kanada eine Stellung unter den kleinen Staaten, die ihm nicht zuletzt 1927 zur Erlangung des nichtständigen Ratssitzes half.

Die völkerrechtlichen Pflichten, die den Dominien durch die Satzung auferlegt sind, sind keineswegs ganz klar. Hatte schon Kanada die in Art. 10 auferlegte Verpflichtung als einen unbilligen Zwang angesehen, so wird die Lage noch komplizierter, wenn man die Verpflichtung zur Teilnahme an einer Völkerbundsexekution berücksichtigt. Dem Inhalt der Satzung nach sind alle Mitglieder zur Teilnahme an der Exekution verpflichtet, wenn ein Mitglied entgegen dem Art. 12, 13 oder 15 Krieg führt. Diese Pflicht bestände, wenn ein Teil des Reiches sich dieser

[1]) Keith, Journ. Comp. Leg., Bd. V, S. 164.

[2]) Löwenstein, Jahrb. des öffentl. Rechts Bd. XIII 1925.

Satzungsübertretung schuldig machte, auch für alle anderen Teile, eine Konsequenz, die natürlich widersinnig wäre. Man versucht sie in der englischen Wissenschaft zu vermeiden, indem man das Reich als „Abmachung über ein bestimmtes Gebiet, welche die Erhaltung des Friedens sicherstellt" (Entente régionale) des Art. 21 bezeichnet.[1]) Doch sind darunter mehr Abmachungen von Nachbarstaaten oder Zusammenschlüsse selbständiger Staaten zur Bildung einer Interessengemeinschaft gemeint, wobei der Artikel besonders auf die Monroe-Doktrin abzielt.[2]) Dies wäre in Anbetracht der vorwiegend verfassungsrechtlichen Beziehungen der Staaten des Empire zueinander eine etwas künstliche Konstruktion. Dieser Tatsache wird die Ansicht Hecks gerecht, die zum Beweis der Anerkennung der Sonderstellung des Reichs die Bestimmung des Art. 1 Alinea 2 der Völkerbundssatzung anführt, wo ausdrücklich der Eintritt von Selbstverwaltungskolonien vorgesehen ist.[3]) Darin liegt implicite die Anerkennung der bestehenden verfassungsrechtlichen Bindungen.

Dadurch wird auch rechtlich die Möglichkeit ausgeschlossen, die Bestimmungen der Völkerbundssatzung auf die Beziehungen des Reichs inter se anzuwenden. Das war zwar von Irland versucht worden, ohne aber Nachahmung zu finden. Irland sah den Vertrag mit dem Vereinigten Königreich, der die Grundlage seiner Verfassung ist, als einen Vertrag zwischen zwei dem Völkerbund angehörigen Staaten an, der nach Art. 18 der Satzung erst dann gültig werden sollte, wenn er ordnungsgemäss beim Sekretariat des Bundes registriert war.[4]) Demgemäss liess es ihn am 11. Juli 1924 registrieren in der Absicht, gegebenenfalls den Völkerbund in dem damals schwebenden Grenzkonflikt mit England wegen Vertragsverletzung des Vereinigten Königreichs anrufen zu können. Dies hätte eine Einmischung des Bundes in die inneren Reichsbeziehungen bedeutet, die das Mutterland niemals dulden konnte. Die Reichsregierung betonte deshalb, dass „weder die Völkerbundssatzung noch andere Verträge, die unter den Auspizien des Völkerbunds abgeschlossen waren, irgendwelchen Einfluss

[1]) Keith, Const., S. 49; Resp. Govt., S. 885.
[2]) Bülow, Der Versailler Völkerbund, S. 299.
[3]) Heck a. a. O. S. 49.
[4]) Bülow, Der Versailler Völkerbund, S. 284.

auf die inneren Beziehungen der verschiedenen Teile des britischen Commonwealth haben sollen".[1])

Diese Stellungnahme Englands bleibt grundlegend. Noch bis heute ist niemals eine direkte Anwendung der Völkerbundssatzung auf die Rechtsbeziehungen innerhalb des Reiches erfolgt. Deshalb ist es vielleicht verfrüht, die vorhandenen Parallelen in der Organisation des britischen Reichs und des Völkerbunds als Anzeichen aufzufassen, dass die Völkerbundsorganisation jetzt von der britischen Staatengemeinschaft stillschweigend in ihr Verfassungsrecht rezipiert werde.[2]) Gerade hier zeigt sich das Prinzip: Reichsrecht bricht Völkerrecht, das eben die besonderen internen Verhältnisse des Empire über jeden Eingriff völkerrechtlicher Natur heraushebt.

Die Konsequenzen der Zugehörigkeit zum Empire werden besonders klar in der Frage des Abstimmungsmodus und der Stellung bei Streitigkeiten eines Teils des Reichs mit einer dritten Macht. Das Recht zur Stimmabgabe in der Vollversammlung gibt dem Reich in jeder Abstimmung 6 Stimmen, 5 der Dominien und Indiens und eine des Vereinigten Königreichs. An dieser Tatsache nahmen die Vereinigten Staaten in einer Reservation vom März 1919 Anstoss, da sie darin ein unbilliges Uebergewicht des Empire sahen. Es wurde zur Bedingung gemacht, dass die Vereinigten Staaten ein Recht auf die gleiche Anzahl Stimmen haben sollten wie irgend ein anderes Mitglied des Bundes „einschliesslich dessen selbstregierenden Dominien, Kolonien oder Reichsteilen". Dies würde darauf abzielen, dass die 6 Vertreter des Reichs in allen Abstimmungen nur eine gemeinsame Stimme abgeben dürften. Diese Auffassung war für die Dominien unannehmbar. Man konnte den Vereinigten Staaten nur ein Zugeständnis machen, das sich aber von selbst aus der Existenz des Reichs ergab: „Wenn ein Teil des britischen Reichs in einen Streit mit den Vereinigten Staaten verwickelt ist, würden diese kein Stimmrecht darüber haben und alle Teile des britischen Reichs, eben weil sie dessen Glieder sind, werden zu Streitparteien und verlieren das Stimmrecht. Aber was ihr Stimmrecht

[1]) Keith, Resp. Govt., S. 885.

[2]) Löwenstein, Die Magna Charta des britischen Weltreichs. Archiv des öffentl. Rechts, 12. Bd., S. 268/69. Ebenso Rd. Table Nr. 66 S. 240.

in Sachen betrifft, zu denen sie keine Partei sind, kann keine Ausnahme eintreten und man nimmt allgemein an, dass in den meisten derartigen Fällen die Stimmen der Dominien auf Seiten der Vereinigten Staaten sein würden.[1])

Die Frage der Neutralität der Dominien im Falle eines Krieges des Mutterlands ist auch von Bedeutung für ihre Stellung im Völkerbund. Die Ansicht General Hertzogs ist hierbei vielleicht etwas extrem, muss aber beachtet werden, weil die englische Wissenschaft diese Frage gewöhnlich vermeidet: Hertzog legt Wert auf die Behauptung, dass die Dominien heute prinzipiell neutral wären, wenn England in einem Kriege vom Völkerbund als Angreifer erklärt würde. Diese Regel aber soll zwei Besonderheiten unterworfen sein: Einmal ist die Zugehörigkeit der Dominien zum Völkerbund kraft Art. 1 Alinea 2 ausdrücklich von deren Zusammenhang in einem Empire abhängig. Als die anderen Mitglieder des Völkerbunds die Satzung unterschrieben, hatten sie diese Bedingung gekannt und man muss annehmen, dass sie die damit verbundenen Konsequenzen in Kauf genommen haben. Zweitens aber gibt General Hertzog zu, dass praktisch der Völkerbund wohl kaum von einem Dominion verlangen werde, neutral zu bleiben, wenn Grossbritannien als Angreifer erklärt würde.[2])

b) Die Dominien als Mandatarmächte.

Bei der Redaktion des Friedensvertrages hatte man beabsichtigt, den Dominien Mandate unter denselben Bedingungen zu übertragen wie an Frankreich und das Vereinigte Königreich. Doch wurde auf ihr Drängen hin das Projekt abgeändert, so dass man die heute bestehende Dreiteilung der Mandate vornahm.

Die endgültigen Mandatsbedingungen geben den Mandataren Vollmacht zur Verwaltung und Gesetzgebung über das Mandatsgebiet als zusammenhängenden Bestandteil des betreffenden Dominions.[3]) Ferner können sie ihre eigenen Gesetze auf das Mandatsland ausdehnen mit den lokalen Abänderungen, die die Umstände erfordern. Sie sind verpflichtet, den materiellen und mo-

[1]) Brief Lord Grey's an die Times, 31. Januar 1920.
[2]) Times 9. März 1928.
[3]) Keith, Resp. Govt., S. 1051.

ralischen Wohlstand und den sozialen Fortschritt der Bevölkerung soviel wie möglich zu fördern, eine Vorschrift, die sich im Verbot des Sklaven- und Waffenhandels und der Gewährung der Glaubensfreiheit wohl erschöpfen dürfte.

Ueber die vorgenommenen Veränderungen und die zur Erfüllung der Mandatarspflichten getroffenen Vorkehrungen haben die Dominien dem Völkerbundsrat einen jährlichen Bericht vorzulegen. Er ist wichtig, denn er wird von der Mandatskommission des Völkerbunds geprüft und die Mehrzahl der darin vertretenen Staaten sind keine Mandatarmächte. Um die Mandatsbedingungen abzuändern, ist die Einwilligung des Rats erforderlich. Wenn aber zwischen dem Mandatar-Dominion und einem Mitgliedsstaat des Völkerbunds ein Streit über die Anwendung der Mandatsbedingungen entstehen sollte, so soll zunächst auf dem Verhandlungswege die Beilegung versucht werden und erst im Falle eines Scheiterns die Cour Permanente um eine Entscheidung angegangen werden.

1921 tauchte ein Projekt auf, das die Mandatsrechte Englands in Tanganyika (ehemalig Deutsch-Ostafrika) berührte. Es wurde vorgeschlagen, Uganda, Tanganyika und Kenia zu einem grossen ostafrikanischen Dominion zusammenzufassen. Die englische Regierung fusst dabei auf der sehr dehnbaren Bestimmung des Art. 10 des Mandatsvertrages, der dem Mandatar das Recht gibt, das Mandatsland mit den angrenzenden Gebieten zu einer Verwaltungs- und Zolleinheit zusammenzufassen.[1]) Eine Kommission unter dem Vorsitz von Mr. Hilton Young untersuchte daraufhin 1928 die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse dieser Kolonien, doch dürfte trotz des nicht ungünstigen Berichts die Ausführung dieses Planes nicht vor mehreren Jahren unternommen werden.

Zusammenfassung.

Der grosse Unterschied der völkerrechtlichen Stellung der Dominien, je nachdem sie als Mitglieder des Völkerbunds oder als Teile des britischen Reichs handeln, ist offenkundig. Diese Tatsache hat zuerst die englische Wissenschaft veranlasst, hier

[1]) Future Policy in Eastern Africa, Cmd. 2904, 1927.

eine Trennungslinie zu ziehen. Man findet zuerst bei Oppenheim den Unterschied, der zugibt, dass die Dominien innerhalb des Völkerbunds Subjekte des Völkerrechts sind. Ihre allgemeine Stellung im Völkerrecht kann aber im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zum Reich nicht genau definiert werden (defies exact definition).[1]) Nachdem schon Ende des 19. Jahrhunderts und auch während des Krieges die Föderationsbestrebungen, die dem Reiche eine bundesstaatliche Verfassung geben wollten, erfolglos geblieben sind, ist es heute unwahrscheinlich, dass jemals eine Organisation auf dieser Basis erfolgen wird.

Trotz der übertriebenen Behauptungen in den Dominien muss besonders betont werden, dass selbst nach der Reichskonferenz 1926 mit ihren tiefgreifenden Aenderungen die Dominien weder faktisch noch rechtlich unabhängige Staaten geworden sind. Die bestehenden staatsrechtlichen Beschränkungen sprechen klar gegen die Auffassung, dass das Reich heute nur noch als Personalunion angesehen werden könne. Wenn man überhaupt eine Definition der Reichsorganisation, die in ihrer heutigen Gestalt eine parallele Erscheinung im Völkerrecht nicht hat, versuchen will, so könnte man sie vielleicht einen Staatenbund mit Realunion nennen.

Die ganzen letzten Ereignisse sprechen gegen eine „Unabhängigkeitsbewegung der Dominien".[2]) Bezeichnend ist hier immer die Einstellung Kanadas, das in Verfassungsfragen meistens den Willen aller Dominien ausdrückt. Dort bleibt aber das Ideal die uneingeschränkte Autonomie, die jedoch nicht die Form der Unabhängigkeit annehmen soll. Auch von der kommenden Reichskonferenz ist keine grundlegende Aenderung zu erwarten. Der deutsch-südafrikanische Handelsvertrag, der Kellogpakt und der irische Berufungsfall haben zwar Stoff zu vielleicht sehr lebhaften Diskussionen über einzelne Materien gegeben, aber das Gewitter der Reichskonferenz 1926 hat die Atmosphäre wohl noch auf lange Zeit hinaus gründlich gereinigt.

Aber es ist irreführend, wenn man die teilweise rein for-

---

[1]) Oppenheim, International Law, 1. Bd., S. 170.

[2]) Auch der Kompromiss im südafrikanischen Flaggenstreit zeigt, dass man sich selbst in diesem Dominion vor einer Ueberspannung des Nationalismus in den Beziehungen zum Mutterlande hütet.

malen Beschränkungen als wichtig ansieht, nur weil sie geltendes Verfassungsrecht sind. Gerade die vom kontinental-juristischen Standpunkt aus folgerichtige Auffassung Rolins zeigt, welche Bedeutung den Konventionalregeln beizumessen ist und wie eine Vernachlässigung dieses wichtigen Elements englischen Verfassungslebens zu falschen Schlüssen führen kann.

Die Zugehörigkeit des Reiches zum Völkerbund hatte die Folge, dass in der Entwicklung der letzten Jahre sich manchmal Parallelen in der Organisation des Reichs und der des Bundes zeigten. Diese Wechselbeziehungen sind notwendig und erklären sich aus den teilweise ähnlichen Vorbedingungen beider Organisationen. Die Probleme waren in beiden Fällen oft ähnlich (man denke an die Form der Vertragsabschlüsse) und so war es nur natürlich, dass häufig die Lösungen einander ebenfalls glichen.[1]) Man bezeichnet in England das Empire gerne als „jene ältere Friedensliga", wobei gerade diese Beziehung zum Völkerbuud ausgedrückt werden soll. Jener Besonderheit in der Organisation des Reichs trägt die Ansicht Bakers in überzeugender Weise Rechnung. Er betont, wie wichtig es sei, dass nunmehr 9 Jahre hindurch die Dominien Mitglieder des Völkerbunds und als solche Völkerrechtssubjekte seien. Diese Tatsache konnte nicht ohne Rückwirkung auf ihre Stellung im Reich bleiben. Gerade eine solche Uebung in 9 Jahren, die auch innerhalb des Reichs die vollständige Autonomie und die Entwicklung einer eigenen Politik in den Dominien brachte, kann einen am Beginn noch nicht offen ausgesprochenen und nicht ins Staatsrecht aufgenommenen Satz wohl zur Anerkennung im englischen Verfassungsleben bringen: Die Dominien sind auch ausserhalb des Völkerbunds zu Subjekten des Völkerrechts geworden.[2])

---

[1]) Löwenstein, Archiv des öff. Rechts, S. 268, 12. Bd.

[2]) „If we are really in the presence of a fiction, that fiction lies rather in the historie formulas of British Constitutional phraseology on which Mr. Rolin rests his case. But those formulas cannot prevail against the declaration and the practice which there has been." Baker, The present Juridicial Status of the British Dominions in Interntional Law. Vorlesung an der Akademie für Internationales Recht im Haag, August 1927.

Literaturverzeichnis.

Adams, G. Burton, The British Empire and a League of Peace. London 1919. — An outline sketch of English Constitutional history. London 1922.

Bentwich, Norman, The practice of the Privy Council in Judicial Matters. London 1924.

Borden, Sir Robert, Canadian Constitutional Studies. Toronto 1922.

Brand, The Union of South Africa. Pretoria 1909.

von Bülow, W., Der Versailler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz. Berlin 1923.

Curtis, Lionel, The problem of the Commonwealth. London 1916. — The Commonwealth of Nations. London 1916.

Demangeon, Albert, Das britische Weltreich. Berlin 1926.

Dicey, A. V., Law of the Constitution. London 1924.

Dicey, A. V., und A. B. Keith, The Conflict of Laws. London 1921.

Dunbalin, T., The Making of Australia. London 1922.

Egerton, Hugh Edward, A short history of British Colonial Policy. Oxford 1924. — British Colonial Policy in the XXth Century. Oxford 1922. — Federations and Unions within the British Empire. Oxford 1924.

Egerton and Grand, Canadian Constitutional Development. London 1907.

Ewart John S., The Kingdom of Canada. Toronto 1908. — Kingdom Papers. 2 Bände. Toronto 1912.

George, Hereford B., A historical geography of the British Empire. London 1924.

Hall, Hessel Duncan, The British Commonwealth of Nations. London 1920 u. 1928.

Hattersly, Alan F., The Colonies and Imperial Federation. Pietermaritzburg 1919.

Hatschek, Julius, Britisches und römisches Weltreich. Berlin und Leipzig 1921.

Hatk, Karl, Der Aufbau des britischen Reiches. Berlin und Leipzig 1927.

Hurd, Percy und Archibald, The new Empire partnership. London 1915.
Jebb, Richard, The Imperial Conference. 2 Bände. London 1911. — The Empire in Eclipse. London 1926.
Keith, Arthur Berriedale, Imperial Unity and the Dominions. Oxford 1916. — War Government in the Dominions. Oxford 1921. — The Constitution, Administration and Laws of the Empire. London 1924.
Keith, Arthur Berriedale, Responsible Government in the Dominions. 2 Bände. Oxford 1928. — Selected Spreches and Documents on British Colonial Policy 1763—1917. 2 Bände. Oxford.
Kennedy, W. P. M., The Constitution of Canada. Toronto 1922.
Kordt, Erich, Die Stellung der Britischen Dominien nach Recht und Verfassungskonvention. Stuttgart 1928.
Lewis, Malcolm M., The International Status of the British Self-governing Dominions. British Year-Book of International Law 1922/23. — The Treaty Making Power of the Dominions. Ebenda 1925.
Löwenstein Karl, Das heutige Verfassungsrecht des britischen Weltreichs. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 13, 1925. — Die „Magna Charta" des britischen Weltreiches. Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 12, 1927.
Lowell-Hall, The British Commonwealth of Nations, London 1927.
Lucas, C. P., Lord Durhams Report on the Affairs of British North America. Oxford 1912.
Mill, John St., Considerations on Representative Government. Peoples Edition, London 1919.
Mückenberger, Werner, Die britische Reichskonferenz und das Verfassungsproblem. Leipzig 1927.
Neuling, Dr. Willi, Die Stellung der drei grossen Dominien im britischen Reich nach dem Kriege. Berlin-Leipzig 1927.
Oppenheim L., International Law. 1. Band. London 1920.
Porrit, Edward, The Fiscal and Diplomatic Freedom of the British Oversea Dominions. Oxford 1922. — Evolution of the Dominion of Canada. New York 1918.
Quick, John and R. R. Garran, The annoctated Constitution of the Australian Commonwealth. Sidney 1901.
Ridell W. R., The Constitution of Canada.
Robinson, H., Development of the British Empire. London 1923.
Rolin Henri, Le Statut des Dominions. Revue de droit international et de législation comparée. Brüssel 1923.

Willoughby, W. W., The Nature of the State. New York 1922.
Webster, L'empire Britannique et la société des Nations. — L'esprit international 1927.
Zimmern, The third British Empire. London 1926.

Zeitschriften.

Journal of the Parliaments of the Empire.
Journal of Comparative Legislation and International Law.
Michigan Law Review.
The Round Table. A quarterly review. (Die Aufsätze in dieser Zeitschrift erscheinen anonym.)
Command Papers (offizielle Berichte, im Text angegeben unter der Abkürzung C, Cd. oder Cmd.)

DRUCK VON HEINRICH HEBER, AUGSBURG